

Völkerrechtliche Argumentationslinien in der russischen Außen- und Sicherheitspolitik: Russland, der Westen und das "nahe Ausland"

Schaller, Christian

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schaller, C. (2018). *Völkerrechtliche Argumentationslinien in der russischen Außen- und Sicherheitspolitik: Russland, der Westen und das "nahe Ausland"*. (SWP-Studie, 10/2018). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-58477-6>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Christian Schaller

Völkerrechtliche Argumentationslinien in der russischen Außen- und Sicherheitspolitik

Russland, der Westen und das »Nahe Ausland«



Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 10
Juni 2018

In der Auseinandersetzung zwischen Russland und dem Westen spielt völkerrechtliche Rhetorik eine nicht zu unterschätzende Rolle, vor allem wenn es um Fragen von Souveränität, Intervention und militärischer Gewaltanwendung geht. Moskau wirft den USA und anderen westlichen Staaten seit vielen Jahren vor, eine Politik der Einmischung zu betreiben und in eigen-nütziger, missbräuchlicher Weise mit dem Völkerrecht umzugehen. Umgekehrt sieht sich Moskau von westlicher Seite ebenfalls immer wieder mit dem Vorwurf konfrontiert, das Völkerrecht zu brechen. Zuletzt geriet Russland wegen der Annexion der Krim, der Beteiligung am Ukraine-Konflikt und seiner Rolle in Syrien in die Kritik. Eine tragfähige Strategie für die Beziehungen zu Russland setzt eine fundierte Kenntnis der völkerrechtlichen Standpunkte und Argumentationslinien von Moskaus Außen- und Sicherheitspolitik voraus.

In der vorliegenden Studie werden zum einen die Argumente analysiert, mit denen Russland westliche Politik angreift. Zum anderen richtet sich der Fokus auf die Art und Weise, wie das Land seine Interessen im postsowjetischen Raum völkerrechtlich-argumentativ geltend macht. Im Vordergrund steht die Frage, inwieweit sich in den Argumentationslinien Moskaus ein konsistentes Völkerrechtsverständnis spiegelt und wo gegebenenfalls Widersprüche auftreten. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass der russischen Politik im postsowjetischen Raum eine Lesart völkerrechtlicher Normen und Prinzipien zugrunde liegt, die zum Teil erheblich von jener abweicht, mit der sich westliche Akteure regelmäßig konfrontiert sehen, wenn sie von Russland kritisiert werden.

SWP-Studie

Christian Schaller

Völkerrechtliche Argumentationslinien in der russischen Außen- und Sicherheitspolitik

Russland, der Westen und das »Nahe Ausland«

**Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 10
Juni 2018

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

SWP-Studien unterliegen
einem Begutachtungsverfah-
ren durch Fachkolleginnen
und -kollegen und durch die
Institutsleitung (*peer review*).
Sie geben die Auffassung der
Autoren und Autorinnen
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, Berlin, 2018

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3 – 4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Schlussfolgerungen
7	Russlands Grundhaltung zu völkerrechtlichen Fragen von Souveränität, Intervention und militärischer Gewaltanwendung
8	Vorrang staatlicher Souveränität
9	Die Charta der Vereinten Nationen als primärer Bezugsrahmen
9	Enge Auslegung der Ausnahmetatbestände zur Gewaltanwendung
10	Fokussierung auf die Autorität und Beschlüsse des UN-Sicherheitsrats
10	Skepsis gegenüber dem Völkergewohnheitsrecht
11	Kritik am Konzept der Responsibility to Protect
13	Russland, der Westen und das Völkerrecht
13	Hintergrund: Russlands Interessen und Bedrohungsperzeption
15	Konkurrenz um Werte, Normen und Prinzipien
15	Russlands Kritik an westlichen Militärinterventionen
18	Zusammenfassung und Einordnung
19	Russlands militärische Aktivitäten im »Nahen Ausland«
19	Russisches Peacekeeping und der Schutz russischer Bürger und Landsleute im »Nahen Ausland«
21	Die Militärintervention in Georgien
22	Die Besetzung der Krim
23	Zusammenfassung und Einordnung
24	Selbstbestimmung und Sezession – Russische Argumentationslinien zwischen Kosovo und Krim
24	Kosovo als »Präzedenzfall«
26	Die Anerkennung Abchasiens und Südossetiens
27	Die Inkorporation der Krim in die Russische Föderation
28	Zusammenfassung und Einordnung
30	Russlands zweigleisige Argumentation – Ein instrumentelles Verständnis von Völkerrecht
30	Russlands zweigleisige Argumentation
31	Der strategische Gebrauch von Völkerrecht und völkerrechtlicher Rhetorik
33	Mögliche Konsequenzen für die Weiterentwicklung des Völkerrechts
33	Russland und die globale Völkerrechtsordnung
34	Völkerrecht im postsowjetischen Raum

Dr. iur. Christian Schaller ist stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe Globale Fragen.

Völkerrechtliche Argumentationslinien in der russischen Außen- und Sicherheits- politik. Russland, der Westen und das »Nahe Ausland«

In der Auseinandersetzung zwischen Russland und dem Westen spielt völkerrechtliche Rhetorik eine nicht zu unterschätzende Rolle, vor allem wenn es um Fragen von Souveränität, Intervention und militärischer Gewaltanwendung geht. Moskau wirft den USA und anderen westlichen Staaten seit vielen Jahren vor, eine Politik der Einmischung zu betreiben und in eigennütziger, missbräuchlicher Weise mit dem Völkerrecht umzugehen. Grundlegende Normen und Prinzipien würden willkürlich interpretiert und gezielt verletzt; es werde versucht, geltendes Recht umzuschreiben, und die Autorität des UN-Sicherheitsrats wie seiner Beschlüsse werde systematisch untergraben. Der Nato-Einsatz gegen Jugoslawien und die Unterstützung der Unabhängigkeitsbestrebungen des Kosovo, der Einmarsch in Afghanistan und im Irak, der Sturz des Gaddafi-Regimes in Libyen oder die Luftschläge gegen die Assad-Regierung – all diese Fälle belegen nach Einschätzung Russlands, wie sehr sich der Westen vom Völkerrecht abgewandt hat. Umgekehrt sieht sich Moskau von westlicher Seite ebenfalls immer wieder mit dem Vorwurf konfrontiert, das Völkerrecht zu brechen. Streitpunkte waren etwa die russischen Militäraktionen während des Georgien-Krieges sowie die Anerkennung Abchasiens und Südossetiens als unabhängige Staaten. Zuletzt geriet Russland vor allem wegen der Annexion der Krim, der Beteiligung am Ukraine-Konflikt und seiner Rolle in Syrien in die Kritik.

Eine tragfähige Strategie für die Beziehungen zu Russland setzt eine fundierte Kenntnis der völkerrechtlichen Standpunkte und Argumentationslinien von Moskaus Außen- und Sicherheitspolitik voraus. In der vorliegenden Studie werden zum einen die Argumente analysiert, mit denen Russland westliche Politik angreift. Zum anderen richtet sich der Fokus auf die Art und Weise, wie das Land seine Interessen im postsowjetischen Raum völkerrechtlich-argumentativ geltend macht – der Region, die mitunter auch als das »Nahe Ausland« Russlands bezeichnet wird. Welche inneren Triebkräfte zu der einen oder anderen Argumentation geführt haben, ist nicht Gegenstand

der Untersuchung. Ebenso wird nicht nachgezeichnet, in welchen Fällen und in welchem Umfang Russland oder westliche Staaten in der Vergangenheit tatsächlich gegen Völkerrecht verstoßen haben. Im Vordergrund steht vielmehr die Frage, inwieweit sich in den Argumentationslinien Moskaus ein konsistentes Völkerrechtsverständnis spiegelt und wo gegebenenfalls Widersprüche auftreten. Erörtert wird dies mit Blick auf die Auslegung und Gewichtung einiger grundlegender Normen und Prinzipien, zu denen die Pflicht zur Achtung der Souveränität und territorialen Integrität anderer Staaten ebenso gehört wie das Interventionsverbot, das Gewaltverbot, das Recht auf Selbstverteidigung und das Selbstbestimmungsrecht der Völker.

Die Studie greift vor allem auf öffentliche Stellungnahmen aus russischen Regierungskreisen zurück, soweit in ihnen eine offizielle Rechtsauffassung zum Ausdruck kommt. Solche Stellungnahmen spielen einerseits für die Einordnung der aktuellen Politik Russlands eine wichtige Rolle. Andererseits sind sie relevant, um die Entstehung von Völkergewohnheitsrecht nachzuweisen. Dieser Prozess hängt nämlich nicht nur davon ab, wie sich Staaten verhalten; maßgeblich ist ebenso, wie sie ihr Handeln nach außen hin rechtlich begründen. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass der russischen Politik im postsowjetischen Raum eine Lesart völkerrechtlicher Normen und Prinzipien zugrunde liegt, die zum Teil erheblich von jener abweicht, mit der sich westliche Akteure regelmäßig konfrontiert sehen, wenn sie von Russland kritisiert werden. Im Einzelnen lassen sich folgende Unterschiede ausmachen:

- Das Bemühen Russlands, westliche Akteure wie die USA, die Nato und die Europäische Union auf Abstand zu halten, ist in völkerrechtlich-argumentativer Hinsicht gekennzeichnet durch (1) ein kompromissloses Beharren auf den Prinzipien der Souveränität, territorialen Integrität, Nichteinmischung und souveränen Gleichheit; (2) eine starke Fokussierung auf die Vorgaben der Charta der Vereinten Nationen, insbesondere auf den Sicherheitsrat und seine Beschlüsse; (3) eine enge Auslegung der völkerrechtlichen Tatbestände zur Anwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen; und (4) eine grundsätzliche Opposition gegenüber dem Konzept der internationalen Schutzverantwortung (*Responsibility to Protect*).
- Für die Durchsetzung russischer Interessen im postsowjetischen Raum scheinen aus Sicht Moskaus jedoch eigene Regeln zu gelten. Hier kommen

besagte Grundpositionen nur in abgewandelter Form bzw. unter veränderten Vorzeichen zum Tragen. Erstens widerspricht es dem Prinzip souveräner Gleichheit, dass Russland für sich in Anspruch nimmt, gegenüber seinen Nachbarn »privilegierte Interessen« zu vertreten. Zweitens misst die russische Regierung dem Schutz von Individualrechten wie auch dem Selbstbestimmungsrecht der Völker im Verhältnis zu den Prinzipien der Souveränität, territorialen Integrität und Nichteinmischung größere Bedeutung bei, soweit es um das Wohl russischer Bürger, Landsleute und russischsprachiger Menschen im »Nahen Ausland« geht. Drittens spielen internationale Konfliktlösungsmechanismen für Russland in diesen Angelegenheiten keine entscheidende Rolle. Der UN-Sicherheitsrat dient insofern allenfalls als Bühne, um eigene Positionen darzulegen. Viertens vertritt Moskau mit Blick auf den militärischen Schutz seiner Bürger im Ausland eine sehr weite Auslegung des staatlichen Rechts auf Selbstverteidigung. Und fünftens ist zu beobachten, dass die Staatsführung im Kreml zunehmend auch verfassungsrechtliche, historische und kulturelle Argumente ins Feld führt, um Eingriffe in die Souveränität von Nachbarstaaten zu legitimieren.

Diese zweigleisige Argumentation ist Ausdruck eines instrumentellen Verständnisses von Völkerrecht. Das Beispiel der Krim-Annexion zeigt, wie der Rückgriff auf völkerrechtliche Konstrukte und Narrative in eine breitere politisch-militärische Strategie eingebettet sein kann. Unter westlichen Beobachtern herrscht unterdessen eine gewisse Besorgnis, dass sich das russische Handeln auch auf die Substanz des Völkerrechts auswirken könnte. Große, einflussreiche und außenpolitisch besonders aktive Staaten wie die USA und Russland sind durchaus in der Lage, die Interpretationshoheit über bestimmte völkerrechtliche Normen und Prinzipien für sich zu reklamieren und eine Praxis anzustoßen, an der sich andere Staaten orientieren können. Daher ist es wichtig, dass völkerrechtliche Argumentationen, die offensichtlich weit jenseits der Positionen rangieren, die sich über Jahrzehnte als tragfähig für die internationale Ordnung erwiesen haben, gezielt dekonstruiert und erwidert werden. Dies gilt umso mehr, wenn fundamentale Normen wie das Gewaltverbot, das Interventionsverbot oder das Selbstbestimmungsrecht der Völker auf dem Spiel stehen.

Russlands Grundhaltung zu völkerrechtlichen Fragen von Souveränität, Intervention und militärischer Gewaltanwendung

Die Verfassung der Russischen Föderation von 1993 kann angesichts ihrer zahlreichen Verweise auf das Völkerrecht durchaus als völkerrechtsfreundlich bezeichnet werden.¹ Sie spiegelt das unmittelbar nach Zerfall der Sowjetunion greifbar gewordene Bemühen der Regierung unter Präsident Boris Jelzin wider, die Russische Föderation als demokratischen, föderativen Rechtsstaat (Artikel 1 Absatz 1 der Verfassung) und rechtstreues Mitglied in der internationalen Gemeinschaft zu etablieren.² In diesem Punkt unterscheidet sich die russische Verfassung deutlich von der Verfassung der Sowjetunion von 1977, die das sowjetische Rechtssystem weitgehend vom Völkerrecht abschottete.³

Das offizielle russische Völkerrechtsverständnis fußt heute im Wesentlichen auf einer engen Auslegung der Normen und Prinzipien, die in der Charta der Vereinten Nationen von 1945, der Erklärung der UN-Generalversammlung von 1970 über freundschaftliche Beziehungen (*Friendly Relations Declaration*)⁴

und der KSZE-Schlussakte von 1975 verankert sind. Die Legitimität staatlichen Handelns auf internationaler Ebene ergibt sich aus russischer Sicht vor allem daraus, dass diese Normen und Prinzipien beachtet werden. Dahinter steht ein Verständnis von Legitimität, das in erster Linie auf die Befolgung von Rechtssätzen und Verfahren abstellt und weniger auf bestimmte Wertvorstellungen.⁵

Der russischen Völkerrechtswissenschaft kommt eine wichtige Rolle zu, wenn es darum geht, die Außen- und Sicherheitspolitik des Landes konzeptionell zu unterfüttern und zu legitimieren.⁶ Auch sind in Russland die Karrierewege in Wissenschaft und Politik eng miteinander verbunden.⁷ Zwar hat der Grad an akademischer Freiheit gegenüber der Sowjetzeit generell zugenommen, und russische Völkerrechtlerinnen und Völkerrechtler streiten durchaus engagiert über grundlegende theoretische Fragen.⁸ Doch ist in den letzten Jahren die Kritik immer leiser ge-

1 Verfassung der Russischen Föderation, 12.12.1993 (Übersetzung in verschiedenen Sprachen unter <<http://www.constitution.ru/>>). Sämtliche Websites, auf die in dieser Studie verwiesen wird, wurden zuletzt am 15.6.2018 eingesehen.

2 Gennady M. Danilenko, »The New Russian Constitution and International Law«, in: *American Journal of International Law*, 88 (1994) 3, S. 451 – 470 (452, 470).

3 Ebd., S. 458.

4 GV-Res. 2625 (XXV), *Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation among States in Accordance with the Charter of the United Nations*, 24.10.1970.

5 Roy Allison, *Russia, the West, and Military Intervention*, Oxford 2013, S. 12, 212.

6 Lauri Mälksoo, *Russian Approaches to International Law*, Oxford 2015, S. 77 – 85 (mit weiteren Nachweisen).

7 Ebd., S. 84.

8 Siehe z.B. die akademische Debatte zum Verhältnis zwischen dem Prinzip staatlicher Souveränität, den Menschenrechten und dem Selbstbestimmungsrecht der Völker sowie

worden, die aus diesem Kreis an den völkerrechtlichen Positionen der Regierung geübt wird.⁹ Gerade das russische Vorgehen auf der Krim stieß innerhalb der einheimischen Völkerrechts-Community auf nahezu einhellige Unterstützung.¹⁰ Zunehmend fordern russische Völkerrechtler sogar einen noch härteren Kurs gegenüber dem Westen, einschließlich einer stärkeren Instrumentalisierung des Völkerrechts.¹¹ Darauf wird in späteren Kapiteln noch zurückzukommen sein. Zunächst werden jedoch einige Grundpositionen umrissen, die das russische Völkerrechtsverständnis in den vergangenen Jahren entscheidend geprägt haben.

Vorrang staatlicher Souveränität

Aus russischer Sicht genießen die Prinzipien von Souveränität, territorialer Integrität und Nichteinmischung höchsten Rang.¹² In vielen westlichen Ländern besteht kein Zweifel daran, dass der Souveränitätspanzer der Staaten im Zuge der Globalisierung immer durchlässiger geworden ist und keinen absoluten Schutz vor äußerer Einmischung mehr bietet. Russland jedoch geht grundsätzlich von der Absolutheit und Unteilbarkeit staatlicher Souveränität aus.¹³ In welchem Maße die Souveränität eines Staates mit Fragen von Legitimität und Verantwortung verknüpft ist, wird in Russland ebenfalls anders beurteilt als in Staaten, die der Stellung des Individuums im Völkerrecht größere Bedeutung beimessen. Diese Differenzen kommen insbesondere in der Debatte über eine internationale Schutzverantwortung (*Responsibility to Protect*) zum Ausdruck.

Dass der einzelne Mensch international einen besonderen Schutz genießt, ist nach Ansicht einflussreicher Vertreter der russischen Völkerrechtswissenschaft allein darauf zurückzuführen, dass die Staaten ihm einen solchen Schutz auf Basis gegenseitiger Absprachen gewähren. Dadurch werde der Mensch aber nicht zum Völkerrechtssubjekt.¹⁴ Diese Denkweise entspricht der im westfälischen Völkerrecht wurzelnden Idee, dass der Einzelne nur über das Medium des Staates mit dem Völkerrecht verbunden sein soll. Auch das in der Sowjetunion herrschende Völkerrechtsverständnis war von diesem Gedanken geprägt. In westlichen Staaten setzt sich jedoch zunehmend die Überzeugung durch, dass Individuen in bestimmten Bereichen durchaus als Völkerrechtssubjekte anzusehen sind.

Auch das Prinzip souveräner Gleichheit spielt für Russland auf internationaler Ebene eine zentrale Rolle. Gemeinsam mit China hat Russland im Juni 2016 einige Grundpositionen formuliert, die das Völkerrechtsverständnis beider Länder kennzeichnen.¹⁵ Darin wird unter anderem betont, dass alle Staaten das gleiche Recht haben, an der Schaffung und Auslegung von Völkerrecht mitzuwirken.¹⁶ Diese Passage dürfte der Sorge Moskaus und Pekings geschuldet sein, dass das Völkerrecht von westlichen Staaten als Instrument genutzt wird, um eigene Normvorstellungen durchzusetzen – ein Narrativ, auf das in der vorliegenden Studie noch mehrfach einzugehen ist.

die Diskussion über die Stellung des Völkerrechts in der russischen Rechtsordnung, jeweils zusammengefasst von Mälksoo, *Russian Approaches* [wie Fn. 6], S. 98ff, 110ff.

9 Beispielsweise wurden 2008 noch Stellungnahmen der Regierung kritisiert, aus denen eine gewisse Offenheit gegenüber der Idee präventiver Selbstverteidigung herauszulesen war. Dazu Mälksoo, *Russian Approaches* [wie Fn. 6], S. 134.

10 Dazu Anthea Roberts, »Crimea and the South China Sea – Connections and Disconnects among Chinese, Russian, and Western International Lawyers«, in: Anthea Roberts u.a. (Hg.), *Comparative International Law*, Oxford 2018, S. 111–139 (116ff). Roberts betont insbesondere, dass der Diskurs unter russischen Völkerrechtlern weitgehend abgeschottet von westlichen Völkerrechtsdiskursen stattfindet.

11 Dazu Mälksoo, *Russian Approaches* [wie Fn. 6], S. 82f, 134ff.

12 Ebd., S. 100ff.

13 So z.B. die Auffassung einflussreicher Rechtslehrer an der Diplomatischen Akademie des russischen Außenministeriums, zitiert ebd., S. 101.

14 So etwa die Argumentation in einem Lehrbuch der Diplomatischen Akademie des russischen Außenministeriums, zitiert ebd., S. 107.

15 *Declaration of the Russian Federation and the People's Republic of China on the Promotion of International Law*, 25.6.2016, <www.mid.ru/en/foreign_policy/position_word_order/-/asset_publisher/6S4RuXfeYIKr/content/id/2331698>; auch veröffentlicht als UN-Dok. A/70/982–S/2016/600, 12.7.2016. Dazu Lauri Mälksoo, »Russia and China Challenge the Western Hegemony in the Interpretation of International Law«, *EJIL: Talk!* (Blog), 15.7.2016, <<https://www.ejiltalk.org/russia-and-china-challenge-the-western-hegemony-in-the-interpretation-of-international-law/>>.

16 Ebd., Ziffer 2.

Die Charta der Vereinten Nationen als primärer Bezugsrahmen

Im Außenpolitischen Konzept der Russischen Föderation von 2016 wird den Vereinten Nationen eine zentrale koordinierende Rolle beim Umgang mit globalen Herausforderungen und Bedrohungen zugeschrieben.¹⁷ Die UN-Charta zementiert gewissermaßen den Status, den Russland seit Ende des Zweiten Weltkriegs für sich reklamiert.¹⁸ Der Vetomechanismus im UN-Sicherheitsrat sei – so Präsident Wladimir Putin – geschaffen worden, um direkte Konfrontationen zwischen den mächtigsten Staaten der Welt zu verhindern und um Rücksichtslosigkeit und Willkür Einhalt zu gebieten.¹⁹ Tatsächlich ist die Mitgliedschaft im exklusiven Kreis der fünf Vetomächte (zusammen mit den USA, Großbritannien, Frankreich und China) für Russland von herausragender Bedeutung, denn dadurch ist es in der Lage, seinen Anspruch als Großmacht und Einflusszentrum in der Welt zu behaupten. Im Rahmen des Sicherheitsrats kann Moskau nicht nur konkrete politische Entscheidungen beeinflussen, sondern zu einem gewissen Grad auch auf die Entwicklung der völkerrechtlichen Regeln für die Anwendung von Gewalt einwirken. Dabei ist das Vetorecht für Russland ein wichtiges Instrument, um den westlichen Aktionsradius zumindest in formaler Hinsicht immer wieder einzugrenzen.²⁰

Zur Frage einer möglichen Reform des Sicherheitsrats heißt es im Außenpolitischen Konzept, dass das Gremium zwar repräsentativer werden, aber gleichzeitig eine effiziente Arbeitsweise sichergestellt sein müsse. Eine Reform könne nur auf Basis einer breiten Übereinkunft der UN-Mitgliedstaaten erfolgen. Jedenfalls müsse der Status der fünf ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat gewahrt bleiben.²¹ Diese Position vertritt Russland nicht exklusiv. Auch die USA und

China sind nicht einmal ansatzweise bereit, über Modifizierungen im Umgang mit dem Vetorecht nachzudenken.

Enge Auslegung der Ausnahmetatbestände zur Gewaltanwendung

Gemäß Artikel 2 Ziffer 4 der UN-Charta unterlassen alle Mitglieder in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt. In der Charta sind nur zwei Ausnahmen vorgesehen, nach denen eine Gewaltanwendung auf zwischenstaatlicher Ebene zulässig sein kann: (1) mit Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat nach Kapitel VII und (2) in Ausübung des naturgegebenen Rechts auf Selbstverteidigung im Fall eines bewaffneten Angriffs (Artikel 51). Über Einzelheiten der Auslegung dieser Tatbestände sowie über die Existenz möglicher ungeschriebener Ausnahmen wird seit jeher in Wissenschaft und Praxis gestritten.

Russland erachtet eine Anwendung militärischer Gewalt nur auf Grundlage der UN-Charta für zulässig; jenseits der Charta gebe es dafür keine Rechtsgrundlage.²² Hinsichtlich des Selbstverteidigungsrechts vertritt Russland die Position, dass Artikel 51 auch im Lichte der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus und der Proliferation von Massenvernichtungswaffen eine adäquate rechtliche Basis darstelle, um Gewalt zur Selbstverteidigung anzuwenden; insofern bedürfe es keiner Revision.²³

Will der Sicherheitsrat nach Kapitel VII der UN-Charta nichtmilitärische Sanktionen verhängen oder die Staaten zu militärischen Maßnahmen ermächtigen, muss er gemäß Artikel 39 zunächst feststellen,

¹⁷ Außenpolitisches Konzept der Russischen Föderation, 30.11.2016, Ziffer 3 (e) (Übersetzung in verschiedenen Sprachen auf der Website des russischen Außenministeriums), <www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCk6BZ29/content/id/2542248>. Siehe z.B. auch Ziffern 18, 24 und 25.

¹⁸ Ebd., Ziffer 24 (a).

¹⁹ Siehe Putins Rede auf dem 14. Jahrestreffen des Valdai International Discussion Club, »Meeting of the Valdai International Discussion Club«, 19.10.2017, <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/55882>>. Siehe dazu auch Susan B. Glasser, »The Law of Politics According to Sergei Lavrov« (Interview mit Sergej Lawrow), *Foreign Policy* (online), 29.4.2013,

<<http://foreignpolicy.com/2013/04/29/the-law-of-politics-according-to-sergei-lavrov/>>.

²⁰ Bislang hat die Russische Föderation in 22 Fällen von ihrem Vetorecht Gebrauch gemacht, zuletzt am 10. April 2018. Eine Übersicht, die auch eine Veto-Statistik der Sowjetunion enthält, findet sich unter <<http://research.un.org/en/docs/sc/quick/veto>>.

²¹ Außenpolitisches Konzept [wie Fn. 17], Ziffer 24 (b).

²² Besonders deutlich formulierte dies 1999 der damalige UN-Botschafter Sergej Lawrow im Zusammenhang mit der Nato-Intervention im Kosovo (UN-Dok. S/PV.3988, 24.3.1999, S. 2ff, 13).

²³ Außenpolitisches Konzept [wie Fn. 17], Ziffer 32.

dass der Frieden bedroht ist. In der Frage, was eine Friedensbedrohung ausmacht, folgt Russland grundsätzlich einer restriktiven Linie, wonach die Schwelle für Maßnahmen nach Kapitel VII relativ hoch anzusetzen ist. Dies gilt insbesondere mit Blick auf humanitäre Bedrohungen und Fälle, in denen Staaten im Innern mit Unruhen und Instabilität zu kämpfen haben.

Fokussierung auf die Autorität und Beschlüsse des UN-Sicherheitsrats

Sofern der UN-Sicherheitsrat den Einsatz militärischer Gewalt gegen einen Staat autorisiert, sollte das Mandat eindeutig und so präzise wie möglich formuliert sein. Zumindest sollte der Sicherheitsrat Zweck und Grenzen des Einsatzes und die Voraussetzungen für dessen Beendigung definieren. Diese unter westlichen Völkerrechtlern weitverbreitete Auffassung vertritt auch Russland.²⁴ Dass der Sicherheitsrat häufig weit hinter solchen Erwartungen zurückbleibt, ist zum einen der Routine geschuldet, mit der das Gremium seine tägliche Arbeit verrichtet. Zum anderen müssen zwischen den Mitgliedern oft politische Gräben überbrückt werden, die keine spezifischeren Formulierungen zulassen. Mitunter führt das Ringen um Kompromissformeln in umstrittenen Resolutionsentwürfen sogar zu bewusst zweideutigen Beschlüssen, die von den Staaten gemäß ihren Interessen unterschiedlich ausgelegt werden können. In der Praxis eröffnen weitgefasste Autorisierungen den Mandatsnehmern erhebliche Interpretations- und Entscheidungsspielräume. Russland orientiert sich in solchen Fällen meist eng am Wortlaut der jeweiligen Resolution.²⁵ Schon der bloße Verweis auf Kapitel VII in einer Resolution könnte – so die Befürchtung Russlands – von einzelnen Staaten als Vorwand herangezogen werden,

um militärisch in die inneren Angelegenheiten anderer Länder einzugreifen, selbst wenn sich dazu in der betreffenden Resolution keine ausdrückliche Ermächtigung finde.²⁶

Versuche westlicher Staaten und Allianzen, den Sicherheitsrat in Fragen der Gewaltanwendung zu umgehen, betrachtet Russland automatisch als Missachtung seiner eigenen Vorrechte, die ihm als einem der fünf ständigen Mitglieder in diesem Gremium zustehen. Dementsprechend harsch hat Moskau in der Vergangenheit militärische Alleingänge der USA und ihrer Verbündeten verurteilt.²⁷ In besonderer Erinnerung sind die gemeinschaftlichen Bemühungen Russlands, Frankreichs und Deutschlands von März 2003, den damals unmittelbar bevorstehenden Einmarsch der USA im Irak noch zu verhindern. In einer gemeinsamen Erklärung bekräftigten die drei Staaten, dass der Sicherheitsrat keine Resolution verabschieden werde, die zur Anwendung militärischer Gewalt ermächtigen würde.²⁸ Damals zählte Russland zu den schärfsten Kritikern des Feldzugs.²⁹

Skepsis gegenüber dem Völkergewohnheitsrecht

Völkergewohnheitsrecht entsteht, wenn Staaten ihr Verhalten in einem bestimmten Bereich über einen längeren Zeitraum aus einer rechtlichen Überzeugung heraus an einheitlichen Standards ausrichten (*consuetudo* und *opinio iuris*). Zwar erkennt Russland prinzipiell an, dass sich das Völkerrecht auch in sensiblen Bereichen durch Staatenpraxis weiterentwickeln kann. Im Einzelfall steht Moskau den Argumenten anderer Staaten, die sich auf eine solche Rechtsfortbildung berufen, jedoch eher ablehnend gegenüber.³⁰ Schon die Führung der Sowjetunion vertrat eine ausgeprägt skeptische Haltung gegenüber

24 Siehe z.B. *Außenpolitisches Konzept* [wie Fn. 17], Ziffer 31.

25 Deutlich wurde dies zum Beispiel im Zusammenhang mit der Resolution 1973 (2011), auf die sich der Nato-geführte Militäreinsatz in Libyen stützte. Dazu unten, S. 16.

26 Vladimir Baranovsky/Anatoly Mateiko, »Responsibility to Protect: Russia's Approaches«, in: *The International Spectator*, 51 (2016) 2, S. 49–69 (55).

27 Siehe etwa die Stellungnahmen Russlands im UN-Sicherheitsrat zu den Luftschlägen der USA in Syrien 2017 (UN-Dok. S/PV.7919, 7.4.2017, S. 10ff).

28 »Joint Declaration on Iraq«, 5.3.2003, abgedruckt in: *New York Times* (online), 5.3.2003, <<https://www.nytimes.com/2003/03/05/international/joint-declaration-on-iraq.html>>.

29 »Statement on Iraq at a Kremlin Meeting«, 20.3.2003, <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/21942>>. Siehe auch UN-Dok. S/PV.4726, 27.3.2003, S. 26ff.

30 Angelika Nußberger, »Russia«, in: Rüdiger Wolfrum (Hg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Online Edition, Oxford 2017, Rn. 146, <<http://opil.ouplaw.com/home/EPIL>>; Allison, *Russia, the West, and Military Intervention* [wie Fn. 5], S. 211; ders., »Russia and the Post-2014 International Legal Order: Revisionism and Realpolitik«, in: *International Affairs*, 93 (2017) 3, S. 519–543 (524).

dem Völkergewohnheitsrecht. Im Zuge der aktuellen Spannungen mit dem Westen dürften sich Moskaus Vorbehalte noch einmal verstärkt haben. Diese gründen allgemein darauf, dass es jenen Normen und Prinzipien, die ausschließlich im Gewohnheitsrecht wurzeln, im Vergleich zu völkerrechtlichen Vertragsnormen oft an Bestimmtheit mangelt. Daher eröffnet das Völkergewohnheitsrecht den Staaten zwangsläufig größere Interpretationsspielräume. Man denke nur an das Selbstverteidigungsrecht, auf das in Artikel 51 der UN-Charta zwar Bezug genommen wird, dessen materielle Voraussetzungen dort aber kaum konkretisiert werden. Dieses Recht leidet gewissermaßen unter chronischer Überdehnung.

Vor allem aber befürchtet Moskau, dass westliche Staaten bei der Fortentwicklung des Völkergewohnheitsrechts eine dominante Rolle einnehmen könnten.³¹ Tatsächlich haben die militärischen Aktivitäten der USA und ihrer Verbündeten in der Vergangenheit bereits großen Einfluss auf die Entwicklung gewohnheitsrechtlicher Normen zur Gewaltanwendung gehabt. Unter Präsident Barack Obama hat die US-Administration zuletzt keine Gelegenheit ausgelassen, Amerikas Handeln im Kampf gegen den internationalen Terrorismus mit völkerrechtlichen Argumenten zu begründen und damit ihre Rechtsüberzeugung zu dokumentieren.

Kritik am Konzept der Responsibility to Protect

Im September 2005 haben sich die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen in einer Resolution der Generalversammlung zum Prinzip der *Responsibility to Protect* bekannt.³² Russland orientiert sich seitdem strikt am Wortlaut der Passagen, die damals verabschiedet wurden.³³ Dabei hebt die Regierung immer wieder hervor, dass jeder Staat zuallererst selbst für den Schutz seiner Bevölkerung verantwortlich sei. So sieht Moskau auch kein generelles Problem darin, wenn der UN-Sicherheitsrat in Resolutionen auf die Verantwortung der Staaten für den Schutz ihrer eigenen Bevölkerung verweist.³⁴ Der internationalen Gemeinschaft kommt nach russischem Verständnis die Rolle zu, die Staaten bei der Wahrnehmung ihrer Verantwortung zu unterstützen, ohne deren Souveränität zu unterminieren. Ein internationales Eingreifen sei allerdings nur zulässig, wenn der Sicherheitsrat dazu ermächtigt habe und die UN-Charta sowie die jeweiligen Resolutionen strikt eingehalten würden.³⁵ Der Idee, bestimmte Kriterien für ein militärisches Einschreiten zu verankern, stehen Russland und die USA gleichermaßen ablehnend gegenüber.³⁶

Moskau sieht die »Schutzverantwortung« als Vorwand für Interventionen und gewaltsame Regimewechsel.

Seit 2009 befasst sich die UN-Generalversammlung jährlich mit den Vorschlägen des Generalsekretärs zur Operationalisierung der *Responsibility to Protect*.

31 Diese Bedenken haben etwa in der Situationsbeschreibung Ausdruck gefunden, die dem Außenpolitischen Konzept Russlands von 2016 zugrunde liegt [wie Fn. 17], Ziffer 5 und 26 (b). Dazu unten, S. 15.

32 GV-Res. 60/1, *2005 World Summit Outcome*, 16.9.2005, Absatz 138 und 139.

33 Siehe z.B. die Stellungnahmen Russlands im UN-Sicherheitsrat anlässlich der Debatten über den Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten (UN-Dok. S/PV.5577 [Resumption 1], 4.12.2006, S. 8; UN-Dok. S/PV.5703, 22.6.2007, S. 23; UN-Dok. S/PV.5898, 27.5.2008, S. 16). Siehe auch die Stellungnahmen im Rahmen der *UN General Assembly Debate on Implementing the Responsibility to Protect 2009* und des *Informal Interactive Dialogue on the Responsibility to Protect* aus den Jahren 2012 und 2014, abrufbar unter <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/133-europe/5460-russias-statements-on-rtop-from-2009-present>>.

Zusammenfassend Glasser, »The Law of Politics« According to Sergei Lavrov« [wie Fn. 19].

34 Solche Verweise enthalten z.B. die Resolutionen zu Libyen von 2011 (SR-Res. 1970 [2011], 26.2.2011; SR-Res. 1973 [2011]), 17.3.2011).

35 Siehe z.B. die Stellungnahmen Russlands im UN-Sicherheitsrat anlässlich der Debatten über den Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten (UN-Dok. S/PV.6216, 11.11.2009, S. 16; UN-Dok. S/PV.6427, 22.11.2010, S. 13; UN-Dok. S/PV.6531, 10.5.2011, S. 9; UN-Dok. S/PV.6650, 9.11.2011, S. 24; UN-Dok. S/PV.6790, 25.6.2012, S. 22; UN-Dok. S/PV.7019, 19.8.2013, S. 10; UN-Dok. S/PV.7606, 19.1.2016, S. 29).

36 Baranovsky/Mateiko, »Responsibility to Protect« [wie Fn. 26], S. 57.

Der Dialog macht deutlich, wie gravierend die Differenzen zwischen den Staaten über die Umsetzung des Prinzips nach wie vor sind. Solange ungeklärt bleibe, was das Konzept einer *Responsibility to Protect* überhaupt bedeute, so die russische Position, könne nicht in einem formellen Rahmen über weitere Fragen der Umsetzung verhandelt werden.³⁷ Die Berichte des Generalsekretärs basierten zum Teil auf unklaren Begrifflichkeiten und eröffneten Spielräume für eine willkürliche Interpretation des Konzepts.³⁸ Die Praxis habe gezeigt, dass die *Responsibility to Protect* häufig als Vorwand für Interventionen und gewaltsame Regimewechsel diene.³⁹ Dementsprechend weigert sich Russland auch, die *Responsibility to Protect* als internationale Norm anzusehen oder daraus neue Normen abzuleiten.⁴⁰

37 Siehe z.B. die Stellungnahme Russlands im Rahmen des *Informal Interactive Dialogue on the Responsibility to Protect* aus den Jahren 2012 und 2017 [wie Fn. 33].

38 Ebd. Siehe auch die Stellungnahme von 2014 [wie Fn. 33].

39 Siehe auch *Außenpolitisches Konzept* [wie Fn. 17], Ziffer 26 (c).

40 Natasha Kuhrt, »Russia, the Responsibility to Protect and Intervention«, in: Daniel Fiott/Joachim Koops (Hg.), *The Responsibility to Protect and the Third Pillar – Legitimacy and Operationalization*, Basingstoke 2015, S. 97 – 114 (103); Baranovsky/Mateiko, »Responsibility to Protect« [wie Fn. 26], S. 50.

Russland, der Westen und das Völkerrecht

Bereits auf der Münchner Sicherheitskonferenz von Februar 2007 prangerte Präsident Putin an, die USA würden Russland wirtschaftlich, politisch und kulturell zunehmend bevormunden und Grundprinzipien des Völkerrechts immer eklatanter missachten.⁴¹ Seitdem zieht sich das Motiv einer Konfrontation mit »dem Westen« wie ein roter Faden durch die Strategiepapiere und offiziellen Verlautbarungen des Kremls.⁴² Das negative Zukunftsszenario einer Welt ohne Regeln beschwor Putin besonders eindringlich auf dem Valdai-Forum 2014 – allerdings nicht ohne zu bekräftigen, dass Russland im Kampf für das Völkerrecht weiterhin eine Führungsrolle einnehmen werde.⁴³ Westliche Staaten beschuldigt Moskau, allgemein anerkannte Normen und Prinzipien des Völkerrechts – wie das Gewaltverbot oder das Selbstbestimmungsrecht der Völker – unter dem Etikett »kreativer Anwendung« willkürlich zu interpretieren, gezielt zu verletzen und umschreiben zu wollen.⁴⁴ Ein zentraler Vorwurf lautet, dass der Westen doppelte Standards anlege, um in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten eingreifen zu können.⁴⁵

Hintergrund: Russlands Interessen und Bedrohungsperzeption

Oberste Priorität hat für Russland die Wahrung seiner politischen, territorialen, wirtschaftlichen und kulturellen Souveränität, nationalen Einheit und Stabilität. Darüber hinaus zählen zu den langfristigen strategischen Interessen auch der Erhalt und die Förderung »traditioneller russischer spiritueller und moralischer Werte«, einer gemeinsamen russischen Identität sowie der russischen Sprache.⁴⁶ Eine Erosion dieser Werte und einen Bedeutungsverlust der russischen Sprache in der Welt betrachtet Russland ebenso als Bedrohung seiner nationalen Sicherheit wie eine Schwächung der Einheit des russischen Volkes durch kulturelle Beeinflussung und Propaganda von außen.⁴⁷ Groß ist in Moskau offenbar die Furcht davor, dass ethnische, soziale und religiöse Spannungen eskalieren und Zusammenhalt wie innere Ordnung des Landes gefährden könnten.⁴⁸

Die Strategiepapiere der russischen Regierung, die die Außen-, Sicherheits- und Militärpolitik des Landes

⁴¹ Wladimir Putin, Rede auf der 43. Münchner Sicherheitskonferenz, »Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy«, 10.2.2007, <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>>.

⁴² Siehe z.B. die jährlichen Reden russischer Regierungsvertreter vor der UN-Generalversammlung, zuletzt am 21.9.2017, <www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/ckNonkJE02Bw/content/id/2870898>.

⁴³ Siehe Putins Rede auf dem 11. Jahrestreffen des Valdai International Discussion Club, »Meeting of the Valdai International Discussion Club«, 24.10.2014, <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/46860>>.

⁴⁴ Siehe z.B. *Außenpolitisches Konzept* [wie Fn. 17], Ziffer 26 (b).

⁴⁵ Siehe z.B. Putins Rede auf dem 13. Jahrestreffen des Valdai International Discussion Club, »Meeting of the Valdai International Discussion Club«, 27.10.2016, <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/53151>>. Diese Kritik findet sich

auch in der gemeinsamen Erklärung Russlands und Chinas von 2016 [wie Fn. 15], Ziffer 6. Im Hinblick auf den Konflikt in Syrien siehe z.B. UN-Dok. S/PV.7951, 25.5.2017, S. 26.

⁴⁶ *Nationale Sicherheitsstrategie der Russischen Föderation*, 31.12.2015, Ziffer 30 und 76–82, englische Übersetzung auf der Website des Spanish Institute for Strategic Studies, <www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf>.

⁴⁷ Ebd., Ziffer 79. Siehe auch *Militärdoktrin der Russischen Föderation*, 25.12.2014, Ziffer 13 (c), englische Übersetzung auf der Website der russischen Botschaft in Thailand, <<http://thailand.mid.ru/en/military-doctrine-of-the-russian-federation>>.

⁴⁸ Margarete Klein, *Russlands neue Militärdoktrin – Nato, USA und »farbige Revolutionen« im Fokus*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2015 (SWP-Aktuell 12/2015), S. 2.

für die kommenden Jahre bestimmen sollen, basieren allesamt auf der Annahme, dass die USA und andere westliche Akteure versuchten, ihre Interessen mit politischem, wirtschaftlichem und militärischem Druck in der Welt durchzusetzen und Russland zu isolieren und zurückzudrängen.⁴⁹ Unter anderem wird in den Papieren konstatiert, dass Gewaltanwendung zu einem immer wichtigeren Faktor in den internationalen Beziehungen werde.⁵⁰ In seiner Rede zur Lage der Nation im Dezember 2016 erklärte Putin, der Westen nutze sämtliche Mittel, um Druck auf Russland auszuüben, etwa indem Mythen über russische Aggression, Propaganda und Einmischung in fremde Wahlen verbreitet würden.⁵¹ Russland wolle und brauche keine Konfrontation und suche keine Feinde, so der Präsident; man werde aber nicht zulassen, dass russische Interessen beeinträchtigt oder ignoriert würden. Moskau sei zwar grundsätzlich bereit, mit der neuen US-Regierung zusammenzuarbeiten. Doch Versuche von amerikanischer Seite, das strategische Gleichgewicht zu zerstören, seien extrem gefährlich und könnten zu einer weltweiten Katastrophe führen.⁵²

Dass die Nato auf globaler Ebene – nach Moskaus Interpretation völkerrechtswidrig – mit immer mehr Funktionen betraut und ihr militärisches Potential weiter ausgebaut werde, stellt laut russischer Militärdoktrin von 2014 eine militärische Gefahr für Russland dar.⁵³ Dasselbe gilt für den Umstand, dass die militärische Infrastruktur der Allianz mit deren Osterweiterung an die russischen Grenzen herangerückt

ist.⁵⁴ Besonders bedroht fühlt sich Russland durch die Errichtung eines globalen Raketenabwehrschirms und die Umsetzung des *Prompt Global Strike*-Konzepts der USA. Wie dramatisch die militärische Dimension der Auseinandersetzung mit dem Westen für Russland ist, hat Putin zuletzt in seiner Rede zur Lage der Nation im März 2018 deutlich gemacht.⁵⁵

Moskau wirft dem Westen vor, Integrationsprozesse im eurasischen Raum zu behindern.

Konkrete Folgen westlicher Einmischungspolitik sind aus russischer Sicht unter anderem die Farbrevolutionen auf dem Balkan und in einigen Ländern des postsowjetischen Raums,⁵⁶ der Arabische Frühling sowie die gewaltsam herbeigeführten politischen Umwälzungen im Irak und andernorts. Die Ausbreitung des internationalen Terrorismus sei gerade dadurch befördert worden, dass in Nahost und Nordafrika bestehende Regierungs- und Sicherheitsstrukturen im Zuge externer Interventionen beseitigt worden seien.⁵⁷ Vor allem versuche der Westen, Integrationsprozesse im eurasischen Raum zu behindern und dort Spannungen zu provozieren. So lastet Russland auch den Ausbruch des bewaffneten Konflikts in der Ukraine den USA und der Europäischen Union an.⁵⁸ Anfang 2013 beschrieb der russische Generalstabschef Walerij Gerassimow eine Form der Kriegführung, die

49 Außenpolitisches Konzept [wie Fn. 17], Ziffer 5 und 61; Nationale Sicherheitsstrategie [wie Fn. 46], Ziffer 12; Militärdoktrin [wie Fn. 47], Ziffer 9.

50 Außenpolitisches Konzept [wie Fn. 17], Ziffer 6; Nationale Sicherheitsstrategie [wie Fn. 46], Ziffer 14; Militärdoktrin [wie Fn. 47], Ziffer 10.

51 Wladimir Putin, »Presidential Address to the Federal Assembly«, 1.12.2016, <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/53379>>.

52 Ebd.

53 Militärdoktrin [wie Fn. 47], Ziffer 12 (a). In diesem Papier wird zwischen »militärischen Gefahren« und »militärischen Bedrohungen« unterschieden. Militärische Bedrohungen beinhalten laut der verwendeten Definition die reale Möglichkeit eines militärischen Konflikts; militärische Gefahren werden als potentielle Vorstufe zu einer militärischen Bedrohung gesehen (Ziffer 8 [b] und [c]).

54 Militärdoktrin [wie Fn. 47], Ziffer 12 (a). Die Dislozierung militärischer Kontingente durch andere Staaten in Russlands angrenzender Nachbarschaft – aber auch in der angrenzenden Nachbarschaft von Staaten, die mit Russland verbündet

sind – gilt im Sinne der Doktrin grundsätzlich als militärische Gefahr (Ziffer 12 [c]). Eine militärische Bedrohung liegt demnach vor, wenn an den Grenzen zu Russland oder Russlands Verbündeten Streitkräfteübungen zur Machtdemonstration durchgeführt werden (Ziffer 14 [d]). Zur Einordnung der Bedrohung durch die Nato siehe auch Nationale Sicherheitsstrategie [wie Fn. 46], Ziffer 15 und 106; Außenpolitisches Konzept [wie Fn. 17], Ziffer 61 und 70.

55 Wladimir Putin, »Presidential Address to the Federal Assembly«, 1.3.2018, <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/56957>>.

56 Außenminister Lawrow sprach sogar von einer »Technologie« verfassungswidriger Regierungswechsel durch Farbrevolutionen: Sergej Lawrow, *Russia's Foreign Policy: Historical Background*, 3.3.2016 <www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonKJE02Bw/content/id/2124391>.

57 Nationale Sicherheitsstrategie [wie Fn. 46], Ziffer 18.

Siehe auch Außenpolitisches Konzept [wie Fn. 17], Ziffer 14.

58 Nationale Sicherheitsstrategie [wie Fn. 46], Ziffer 17. Siehe auch »Vladimir Putin Answered Journalists' Questions on the Situation in Ukraine«, 4.3.2014, <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/20366>>.

in orchestrierter Weise auch politische, wirtschaftliche, informationstechnische, humanitäre und andere nichtmilitärische Maßnahmen einsetze und die einen funktionierenden Staat binnen weniger Monate oder Tage in Chaos und Bürgerkrieg stürzen könne, auch indem sie Protestpotentiale in der Bevölkerung ausnutze.⁵⁹ Gerassimow gab damit die Sichtweise des russischen Militärs auf westliche Kriegführung wieder. Von westlichen Beobachtern indes wurde seine Darstellung mitunter als russische Doktrin hybrider oder nichtlinearer Kriegführung verstanden, jedenfalls aber als Blaupause für Russlands Vorgehen auf der Krim.⁶⁰

Konkurrenz um Werte, Normen und Prinzipien

Die Idee von der Einzigartigkeit der russischen Kultur (und der Andersartigkeit der westlichen Kultur), die Russlands Selbstverständnis und seine Sichtweise auf den Westen prägt, spiegelt sich im Völkerrechtsdiskurs des Landes besonders deutlich wider.⁶¹ Auch in der russischen Völkerrechtswissenschaft ist eine Opposition zu bestimmten Ideen und Konzepten, die als westlich eingestuft werden, weit verbreitet.⁶² So ist die Unterscheidung zwischen einheimischer und ausländischer – insbesondere westlicher – Völkerrechtslehre in russischen Publikationen durchaus gängig. Vor allem die angelsächsische Lehre sieht sich unter russischen Völkerrechtlern zum Teil heftiger Kritik ausgesetzt.⁶³

In den Strategiepapieren der russischen Regierung heißt es sogar, dass ein Kampf darum entbrannt sei, auf welchen Werten, Normen und Prinzipien das internationale System künftig fußen solle.⁶⁴ Dabei geht es auch um die Frage, in welchen Foren normative Aushandlungsprozesse geführt werden sollen. Seit jeher konkurrieren Staaten um völkerrechtliche Inter-

pretationshoheit und um Einfluss auf die Entwicklung des Völkerrechts. Wird der Fokus auf die Auseinandersetzung zwischen Russland und dem Westen verengt, lässt sich allerdings leicht übersehen, dass auch der Westen keineswegs eine einheitliche Front bildet. Gerade zwischen den USA und vielen europäischen Staaten herrschen zum Teil gravierende Differenzen, wie grundlegende Normen auszulegen sind, gerade im Hinblick auf die Anwendung militärischer Gewalt.

Russlands Kritik an westlichen Militärinterventionen

Einer der zentralen Streitpunkte zwischen Russland und dem Westen ist die Legalität und Legitimität militärischen Intervenierens zum Schutz von Menschenrechten. Entzündet hat sich die Kontroverse, als die Nato 1999 im Kosovo eingriff. Russlands generelle Skepsis gegenüber solchen Interventionen zeigte sich danach vor allem im Zuge der Debatte über das Prinzip der *Responsibility to Protect*. Entsprechend unterschiedlich ist etwa auch die juristische Bewertung des Militäreinsatzes in Libyen 2011. Russland wirft den USA und anderen Mitgliedern der damaligen Koalition vor, unter dem Deckmantel des Schutzes von Zivilisten sei Gewalt eingesetzt worden, die zu einem kompletten Zerfall des libyschen Staates geführt und das Land ins Chaos gestürzt habe.⁶⁵ Aktuell wird das tiefe Zerwürfnis zwischen Russland und dem Westen insbesondere im Syrien-Konflikt sichtbar.

Kosovo

Unmittelbar nachdem am 23. März 1999 die Operation *Allied Force* gegen die Bundesrepublik Jugoslawien begonnen hatte, zeigte sich Russland in einer eigens

⁵⁹ Die Rede von General Gerassimow ist in russischer Sprache einsehbar unter <<https://www.vpk-news.ru/articles/14632>>.

⁶⁰ Dazu Mark Galeotti, »I'm Sorry for Creating the »Gerassimov Doctrine«, in: *Foreign Policy*, 5.3.2018, <<http://foreignpolicy.com/2018/03/05/im-sorry-for-creating-the-gerasimov-doctrine/>>.

⁶¹ Mälksoo, *Russian Approaches* [wie Fn. 6], S. 140 – 146.

⁶² Ebd., S. 87 – 92.

⁶³ Differenzen im Völkerrechtsverständnis lassen sich etwa erkennen, wenn es darum geht, die inneren Angelegenhei-

ten des Staates und das Verhältnis zwischen staatlicher Souveränität und Menschenrechten bzw. dem Selbstbestimmungsrecht der Völker zu definieren (ebd., S. 88, 141).

⁶⁴ *Außenpolitisches Konzept* [wie Fn. 17], Ziffer 5; *Nationale Sicherheitsstrategie* [wie Fn. 46], Ziffer 13.

⁶⁵ »Statement Delivered by the Delegation of the Russian Federation to the United Nations, at the United Nations General Assembly Thematic Panel Discussion »From Commitment to Implementation: Ten Years of the Responsibility to Protect«, 26.2.2016, <[http://responsibilitytoprotect.org/Russian%20Statement\(1\).pdf](http://responsibilitytoprotect.org/Russian%20Statement(1).pdf)>.

einberufenen Sitzung des UN-Sicherheitsrats »hochgradig schockiert« über den Militäreinsatz der Nato.⁶⁶ Die Intervention stelle eine grobe Verletzung des Völkerrechts dar und bedrohe den Weltfrieden und die internationale Sicherheit, so der damalige Botschafter (und heutige Außenminister) Sergej Lawrow. Die Missachtung fundamentaler Normen und Prinzipien unterminiere die Grundfesten des internationalen Systems und schaffe einen gefährlichen Präzedenzfall, der eine akute Destabilisierung und Chaos auf regionaler wie globaler Ebene nach sich ziehen könne.⁶⁷ Unter humanitärem Deckmantel mache sich die Nato daran, die Weltordnung zu zerstören.⁶⁸ Präsident Jelzin bezeichnete den Einsatz sogar als »Akt offener Aggression«.⁶⁹ Russland werde die Nato niemals als Weltpolizisten akzeptieren und sein Verhältnis zu ihr überdenken.⁷⁰ Einige Wochen später kritisierte die russische Regierung auch den Sicherheitsrat für seine Unfähigkeit, dem Handeln der Nato Einhalt zu gebieten.⁷¹

Da die UN-Charta kein Recht auf humanitäre Intervention kennt und der Einsatz ohne Ermächtigung durch den Sicherheitsrat erfolgte, ist die völkerrechtliche Legalität der Luftschläge gegen Jugoslawien höchst umstritten. Daher hielten sich die an der Intervention beteiligten Akteure mit der juristischen Bewertung ihres Vorgehens auch zurück. Nato-Generalsekretär Javier Solana etwa erklärte am 23. März 1999 zum bevorstehenden Beginn des Einsatzes, die Aktion sei darauf gerichtet, die politischen Ziele der internationalen Gemeinschaft zu unterstützen. Sie sei notwendig, um eine Ausweitung der humanitären Katastrophe im Kosovo abzuwenden und eine Destabilisierung der Region zu verhindern. Dazu bestehe eine moralische Verpflichtung.⁷² Auf dem Washingtoner Nato-Gipfel von April 1999 verzichteten die Staats- und Regierungschefs in ihrer gemeinsamen Erklärung ebenfalls darauf, die Intervention völkerrechtlich zu begründen.⁷³ Die meisten Regierungen der am Einsatz

beteiligten Staaten – auch die deutsche Bundesregierung⁷⁴ – konzentrierten sich auf den Versuch einer Legitimierung mit moralischen und politischen Argumenten.⁷⁵

Libyen

Angesichts der Eskalation des Bürgerkriegs in Libyen ermächtigte der UN-Sicherheitsrat die Mitgliedstaaten im März 2011 mit Resolution 1973, alle notwendigen Maßnahmen zum Schutz von Zivilisten in dem Land zu ergreifen.⁷⁶ Ob das militärische Eingreifen in Libyen durch die Resolution gedeckt war, ist umstritten. Ungeklärt ist insbesondere, ob auch die Unterstützung von Rebellen erlaubt sein kann, wenn der Sicherheitsrat die Staaten autorisiert, alle notwendigen Maßnahmen zum Schutz von Zivilisten zu ergreifen.⁷⁷ Russland lehnt eine derart weitgehende Auslegung solcher Mandate strikt ab.

Bereits im Februar 2011 hatte Russland im Sicherheitsrat für die Einschaltung des Internationalen Strafgerichtshofs sowie für gezielte Sanktionen gestimmt, um den schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen in Libyen Einhalt zu gebieten.⁷⁸ In diesem Zusammenhang verurteilte der damalige UN-Botschafter Witali Tschurkin ausdrücklich die Anwendung militärischer Gewalt gegen friedliche Demonstranten sowie alle anderen Gewaltauswüchse in Libyen.⁷⁹ Bei der Abstimmung über Resolution 1973 enthielt sich Russland jedoch. Dies geschah unter anderem mit der Begründung, die Resolution lasse Fragen nach den Grenzen einer zulässigen Gewaltanwendung unbeantwortet und enthalte Regelungen, die das Tor zu einer großangelegten Militärintervention öffnen könnten.⁸⁰ Das Ziel, Zivilisten zu schützen, dürfe nicht dadurch kompromittiert werden, dass die handelnden Staaten gleichzeitig noch eigene politische Interessen durchzusetzen versuchten.⁸¹ Einige Monate später klagte Russland, das Mandat sei

66 UN-Dok. S/PV.3988, 24.3.1999, S. 2f.

67 Ebd. Siehe auch UN-Dok. S/PV.3989, 26.3.1999, S. 5f.

68 UN-Dok. S/PV.4000, 8.5.1999, S. 3.

69 Zitiert in: UN-Dok. S/PV.3988, 24.3.1999, S. 3.

70 Ebd.

71 UN-Dok. S/PV.4003, 14.5.1999, S. 8.

72 Nato, Pressemitteilung 1999/40, 23.3.1999.

73 Nato, Pressemitteilung 1999/62, 23.4.1999.

74 Dazu Christian Schaller, »Deutsche Völkerrechtspolitik im Bereich der Friedenssicherung«, in: Thomas Jäger/Alexander Höse/Kai Oppermann (Hg.), *Deutsche Außenpolitik*, 2. Aufl., Wiesbaden 2011, S. 532–559 (543).

75 Für einen Überblick siehe Georg Nolte, »Kosovo und Konstitutionalisierung: Zur humanitären Intervention der NATO-Staaten«, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 59 (1999) 4, S. 941–960 (943ff).

76 SR-Res. 1973 (2011), 17.3.2011.

77 Dazu Lars Brozus/Christian Schaller, *Über die Responsibility to Protect zum Regimewechsel*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2013 (SWP-Studie 13/2013), S. 12–15.

78 SR-Res. 1970 (2011), 26.2.2011.

79 UN-Dok. S/PV.6491, 26.2.2011, S. 4.

80 UN-Dok. S/PV.6498, 17.3.2011, S. 8.

81 UN-Dok. S/PV.6531, 10.5.2011, S. 9.

von den beteiligten Staaten tatsächlich missachtet worden.⁸²

Deutschland hatte sich ebenfalls enthalten, als im Sicherheitsrat über Resolution 1973 abgestimmt wurde. Man sehe erhebliche Risiken bei einem Militäreinsatz, so die Bundesregierung, und die Wahrscheinlichkeit einer großen Zahl von Todesopfern dürfe nicht unterschätzt werden. Es bestehe die Gefahr, dass man in einen anhaltenden militärischen Konflikt hineingezogen werde, der die gesamte Region destabilisieren könne.⁸³ Völkerrechtliche Bedenken gegen den Einsatz äußerte die Bundesregierung jedoch nicht.

Syrien

Was den Krieg in Syrien betrifft, blockiert Russland seit 2011 im UN-Sicherheitsrat zahlreiche westliche Resolutionsentwürfe durch sein Veto; damit verhindert es ein entschlosseneres Einschreiten gegen das Regime von Baschar al-Assad. Im Oktober 2011 ging es zunächst um einen von Großbritannien, Frankreich, Deutschland und Portugal eingebrachten Resolutionsentwurf, mit dem die schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen des Regimes und die Anwendung von Gewalt gegen Zivilisten verurteilt werden sollten, der aber noch keinerlei Sanktionen gegen Syrien vorsah.⁸⁴ Russland begründete sein Veto unter anderem damit, dass der Fall Syrien nicht losgelöst von den Erfahrungen in Libyen betrachtet werden dürfe.⁸⁵ Laut Präsident Dmitri Medwedew habe Russland als ständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat die Pflicht zu verhindern, dass in diesem Gremium Dokumente verabschiedet würden, die durch »pseu-

dorechtliche Tricks« von Staaten verdreht und missbraucht werden könnten.⁸⁶ Im Falle Libyens sei eine Resolution des Sicherheitsrats in ihr Gegenteil verkehrt worden; es sei offensichtlich, dass dies auch bei Syrien passieren könne.⁸⁷ Spätere Resolutionsentwürfe hat Russland meist mit der Begründung blockiert, dass sie unausgewogen seien und den Weg für eine politische Lösung versperrten.⁸⁸ Man werde jedenfalls keine Resolution akzeptieren, die unter Kapitel VII der UN-Charta den Weg für Sanktionen oder ein späteres militärisches Eingreifen in die inneren Angelegenheiten Syriens ebne.⁸⁹ Auch der Internationale Strafgerichtshof dürfe nicht wieder – wie bei Libyen – dazu benutzt werden, politische Auseinandersetzungen weiter anzuhizen und die Basis für eine militärische Intervention zu legen, so Botschafter Tschurkin.⁹⁰

Den westlichen Mächten hält Russland vor, im Umgang mit Syriens Regierung »paranoid« zu sein.

In den jüngeren Debatten im Sicherheitsrat, bei denen es vor allem um die Untersuchung der Giftgaseinsätze in Syrien ging, wurde einmal mehr deutlich, wie tief die Gräben zwischen Russland und den westlichen Staaten mittlerweile sind.⁹¹ Unter anderem wirft Moskau seinen Widersachern vor, die Autorität des Sicherheitsrats gezielt zu unterminieren, indem sie ständig nicht abgestimmte und unausgewogene Resolutionsentwürfe einbrächten.⁹² Zum Gebrauch des eigenen Vetorechts erklärte der russische Vertreter, sein Land habe dieses Recht »gewonnen« und übe

⁸² UN-Dok. S/PV.6620, 16.9.2011, S. 3.

⁸³ UN-Dok. S/PV.6498, 17.3.2011, S. 5.

⁸⁴ UN-Dok. S/2011/612, 4.10.2011.

⁸⁵ UN-Dok. S/PV.6627, 4.10.2011, S. 4.

⁸⁶ Medwedew auf einem Treffen mit den Mitgliedern des UN-Sicherheitsrats, »Meeting with Security Council Members«, 7.10.2011, <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/12972>>.

⁸⁷ UN-Dok. S/PV.6627, 4.10.2011, S. 4. Dazu ausführlicher Derek Averre/Lance Davies, »Russia, Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect: The Case of Syria«, in: *International Affairs*, 91 (2015) 4, S. 813–834.

⁸⁸ Siehe z.B. UN-Dok. S/PV.6711, 4.2.2012, S. 9; UN-Dok. S/PV.6810, 19.7.2012, S. 9; UN-Dok. S/PV.7825, 5.12.2016, S. 13; UN-Dok. S/PV.7893, 28.2.2017, S. 8.

⁸⁹ UN-Dok. S/PV.6810, 19.7.2012, S. 8.

⁹⁰ UN-Dok. S/PV.7180, 22.5.2014, S. 13.

⁹¹ Siehe z.B. die Stellungnahme des russischen Vertreters vom 8.10.2016 gegenüber Großbritannien: »The representative of the United Kingdom made an emotional appeal for putting an end to this immediately. Indeed, how about it? How about immediately putting an end to supporting various thugs around the world – terrorists, extremists and all the other amateurs exacerbating the situation in one country or another? How about putting an end to interfering in the affairs of other sovereign States? Just give up these colonial customs and leave the world in peace. The situation would improve in a great many parts of the world« (UN-Dok. S/PV.7785, 8.10.2016, S. 16).

⁹² UN-Dok. S/PV.7922, 12.4.2017, S. 6; UN-Dok. S/PV.8073, 24.10.2017, S. 5.

es in verantwortlicher Weise aus, wenn Staaten im Sicherheitsrat versuchten, anderen ihre »unverantwortlichen geopolitischen Projekte« aufzuzwingen.⁹³

Die Luftangriffe der USA gegen eine syrische Militärbasis im April 2017 verurteilte Russland als »schamlose« Verletzung des Völkerrechts und als Akt der Aggression.⁹⁴ Washington habe keinerlei Beweise dafür vorgelegt, dass die syrische Regierung tatsächlich für einen vorangegangenen Giftgaseinsatz verantwortlich gewesen sei. Schon im Vorfeld des Irak-Kriegs 2003 hätten die USA ihre engsten Verbündeten absichtlich über wichtige Erkenntnisse getäuscht.⁹⁵ Washington, London und Paris seien geradezu »paranoid« in ihrem Vorhaben, die legitime Regierung des souveränen syrischen Staates zu stürzen.⁹⁶ Präsident Putin warf den USA vor, mit einem solchen Akt der Aggression den russisch-amerikanischen Beziehungen, um die es ohnehin schon schlecht bestellt sei, einen ernsten Schlag versetzt zu haben.⁹⁷ Ähnlich scharf fiel die Verurteilung der Raketenangriffe aus, die die USA im April 2018 gemeinsam mit Großbritannien und Frankreich gegen mehrere Ziele in Damaskus und Umgebung ausgeführt hatten.⁹⁸ Dabei wiederholte Putin, dass Russlands eigenes militärisches Engagement in Syrien völkerrechtlich auf einer Einladung des syrischen Staates basiere.⁹⁹

Anwendung völkerrechtlicher Normen und Prinzipien.¹⁰¹

- Der Kampf um Werte, Normen und Prinzipien ist für Russland ein zentrales Element in der Auseinandersetzung mit dem Westen. Einfluss auf die Entwicklung internationaler Regeln für Interventionen und die Anwendung militärischer Gewalt versucht Russland vor allem über seinen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat zu nehmen.
- Inhaltlich fußt die Kritik, die Russland in der Vergangenheit an westlichen Militärinterventionen geübt hat, auf bestimmten Grundpositionen. Dazu zählen (1) ein kompromissloses Beharren auf den Prinzipien von Souveränität, territorialer Integrität und Nichteinmischung; (2) eine starke Fokussierung auf die Vorgaben der UN-Charta, insbesondere auf den Sicherheitsrat und seine Beschlüsse; (3) eine enge Auslegung der völkerrechtlichen Tatbestände zur Anwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen; (4) eine grundsätzliche Opposition gegenüber dem Konzept der internationalen *Responsibility to Protect*. Diese Positionen hat Russland in seiner Kritik gegenüber dem Westen bisher geradlinig und konsequent vertreten.

Zusammenfassung und Einordnung

- Russland sieht sich durch den Westen auf verschiedenen Ebenen herausgefordert und bedroht. Nach Moskaus Wahrnehmung betreiben westliche Staaten eine Politik der Einmischung, die auf einem eigennützigen und missbräuchlichen Umgang mit dem Völkerrecht basiert. Russland selbst versteht sich als Hüter des Völkerrechts.¹⁰⁰ Man trete für die Stabilität der Völkerrechtsordnung ein und gegen ihre Fragmentierung sowie gegen eine selektive

⁹³ UN-Dok. S/PV.7919, 7.4.2017, S. 12.

⁹⁴ UN-Dok. S/PV.7919, 7.4.2017, S. 10. Siehe auch Pressemitteilung des russischen Präsidenten, 7.4.2017, <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/54241>>.

⁹⁵ UN-Dok. S/PV.8105, 16.11.2017, S. 13.

⁹⁶ UN-Dok. S/PV.7919, 7.4.2017, S. 11.

⁹⁷ »Comment from the Press Service of the President of Russia«, 7.4.2017, <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/54241>>.

⁹⁸ »Statement by President of Russia Vladimir Putin«, 14.4.2018, <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/>

57257>. Siehe auch die Stellungnahme im UN-Sicherheitsrat: UN-Dok. S/PV.8233, 14.4.2018, S. 3ff, 24f.

⁹⁹ »Statement by President of Russia Vladimir Putin«, 14.4.2018 [wie Fn. 98].

¹⁰⁰ *Außenpolitisches Konzept* [wie Fn. 17], Ziffer 21. Eines der erklärten Hauptziele russischer Außenpolitik besteht darin, die Herrschaft des Völkerrechts zu stärken (ebd., Ziffer 3 [e] und 26). Siehe auch *Nationale Sicherheitsstrategie* [wie Fn. 46], Ziffer 8; *Militärdoktrin* [wie Fn. 47], Ziffer 54 (a).

¹⁰¹ *Nationale Sicherheitsstrategie* [wie Fn. 46], Ziffer 104.

Russlands militärische Aktivitäten im »Nahen Ausland«

Der postsowjetische Raum spielt für Russland nach wie vor eine zentrale geopolitische Rolle. Seit dem Zerfall der Sowjetunion sieht sich Moskau als Garant von Frieden, Sicherheit und Stabilität in der Region, die mitunter auch als das »Nahe Ausland« Russlands bezeichnet wird.¹⁰² In diesem Raum vertritt Russland nach eigenem Bekunden »privilegierte Interessen«.¹⁰³ Zwar heißt es im Außenpolitischen Konzept von 2016, eines der Hauptziele russischer Außenpolitik bestehe darin, nachbarschaftliche Beziehungen mit den angrenzenden Staaten zu pflegen und diese bei der Beseitigung von Spannungen und der Verhinderung von Konflikten auf ihren Territorien zu unterstützen.¹⁰⁴ Doch nach Einschätzung von Analysten und Wissenschaftlern hegt Russland ein tiefverwurzeltes Bedürfnis, seine Nachbarstaaten militärisch oder politisch zu kontrollieren, um sich auf diese Weise mit Pufferzonen vor Invasionen und äußerer Instabilität zu schützen.¹⁰⁵ Die zahlreichen ungelösten Konflikte in seiner Nachbarschaft hätten sich

zu einem »wichtigen Instrument einer zunehmend systematischen revisionistischen Politik« gegenüber den betreffenden Staaten entwickelt.¹⁰⁶ Insbesondere durch das Anheizen von Selbstbestimmungskonflikten in diesen Staaten versuche Russland, deren Integration in westliche Institutionen und Zusammenschlüsse zu verhindern oder jedenfalls zu verlangsamen.¹⁰⁷

Russisches Peacekeeping und der Schutz russischer Bürger und Landsleute im »Nahen Ausland«

Während der 1990er Jahre sahen sich viele Staaten im postsowjetischen Raum mit internen bewaffneten Konflikten konfrontiert. Russlands Antwort bestand meist darin, militärisch in diese Konflikte einzugreifen. Um sein Vorgehen zu legitimieren, konzentrierte sich Moskau überwiegend darauf, seine Operationen

102 Die Verwendung des Begriffs »Nahes Ausland« in russischen Quellen geht auf die frühen 1990er Jahre zurück. Dahinter steht offenbar die Vorstellung, dass sich jene Staaten, die aus dem Zerfall der Sowjetunion hervorgegangen sind und die aus russischer Perspektive zum »Nahen Ausland« gezählt werden, in ihren Beziehungen zu Russland nicht in vollem Umfang auf ihre Souveränität berufen können. Der Begriff habe weniger eine geographische als vielmehr eine historisch-kulturelle Bedeutung, so der Kulturhistoriker Gasan Gusejnow, zitiert von Gesine Dornblüth, »Moskaus »nahes Ausland«, in: *Das Parlament*, 10.8.2015, S. 33ff, <https://www.das-parlament.de/2015/33_35/themen_ausgaben/385038>. Unklar ist, welche Staaten im Einzelnen aus heutiger russischer Sicht in diese Kategorie fallen.

103 Dmitri Medwedew, Interview mit CNN, 26.8.2008, <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/1227>>. Siehe dazu auch Andrew E. Kramer, »Russia Claims Its

Sphere of Influence in the World«, in: *New York Times*, 31.8.2008, <www.nytimes.com/2008/09/01/world/europe/01russia.html>; Polina Sinovets/Bettina Renz, *Russia's 2014 Military Doctrine and Beyond: Threat Perceptions, Capabilities and Ambitions*, Juli 2015 (NATO Research Paper Nr. 117), S. 2ff.

104 Außenpolitisches Konzept [wie Fn. 17], Ziffer 3 (f).

105 Isabelle Facon, *Russia's National Security Strategy and Military Doctrine and Their Implications for the EU*, European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department, 2017, S. 7.

106 Sabine Fischer (Hg.), *Nicht eingefroren! Die ungelösten Konflikte um Transnistrien, Abchasien, Südossetien und Berg-Karabach im Lichte der Krise um die Ukraine*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2016 (SWP-Studie 13/2016), S. 6.

107 Christopher J. Borgen, »Law, Rhetoric, Strategy: Russia and Self-Determination before and after Crimea«, in: *International Law Studies*, 91 (2015), S. 216–280 (2015).

als *Peacekeeping*-Einsätze zu präsentieren, wobei die für solche Einsätze international anerkannten Standards in diesen Fällen allerdings nur eingeschränkt gelten sollten, damit Russland sein Potential voll ausschöpfen und seinen besonderen Einfluss geltend machen könne. Dementsprechend versuchte der Kreml, für sein Engagement spezielle Konditionen durchzusetzen, stieß damit aber sowohl bei den Nachbarstaaten als auch in den Vereinten Nationen auf Widerspruch.¹⁰⁸

Dass Russland Streitkräfte einsetzt, um eigene Bürger im Ausland zu verteidigen, ist Teil der Militärdoktrin.

Ebenfalls schon in den 1990er Jahren begann Moskau damit, die Wahrung der Rechte und Interessen russischer Bürger und Landsleute im Ausland als Anliegen des russischen Staates zunehmend in den Vordergrund zu rücken.¹⁰⁹ Heute ist dieses Anliegen in den Strategiepapieren der Regierung deutlicher denn je formuliert.¹¹⁰ Dass Russland notfalls Streitkräfte einsetzt, um seine Bürger im Ausland zu verteidigen, ist fester Bestandteil der offiziellen Militärdoktrin.¹¹¹ Als Bürger der Russischen Föderation gelten Personen, die die russische Staatsangehörigkeit besitzen. Der Begriff »Landsleute« jedoch ist gesetzlich nur unscharf bestimmt, was der Administration einen weiten Interpretationsspielraum eröffnet.¹¹² Beispielsweise soll die Definition auch all jene Personen erfassen, die außerhalb der Grenzen der Russischen Föderation leben, sich zu ihrer spirituellen und kulturellen Zugehörigkeit zu Russland bekennen und Völkern angehören, die eine historische Verbindung zum Territorium der Russischen Föderation haben.¹¹³ Laut Präsident Putin ist dieser Personenkreis jedenfalls

nicht auf ethnische Russen begrenzt.¹¹⁴ Wichtige Kriterien sind offenbar Sprache, Geschichte und Kultur sowie das Bewusstsein, Teil einer größeren russischen Gemeinschaft zu sein.¹¹⁵ Russische Bürger und Landsleute im Ausland – so das Außenpolitische Konzept von 2016 – leisteten einen bedeutenden Beitrag, um die russische Sprache und Kultur zu erhalten und zu verbreiten.¹¹⁶ Daher müssten die Identität der russischen Diaspora und ihre Verbindungen zum historischen Mutterland gestärkt und eine freiwillige Übersiedlung von Landsleuten nach Russland ermöglicht werden.¹¹⁷

Auf Grundlage eines neuen Gesetzes zur Staatsbürgerschaft begann die russische Regierung 2002 etwa damit, den Einwohnern Südossetiens und Abchasiens, die von Russland als Landsleute betrachtet werden, in einem vereinfachten Verfahren die russische Staatsangehörigkeit zu verleihen. Umgesetzt wurde die Politik unter anderem dadurch, dass eine große Zahl dieser Menschen Ausweispapiere der Russischen Föderation ausgehändigt bekam. Eine unabhängige internationale Untersuchungskommission, die von der EU eingesetzt worden war, bewertete in einem Bericht von 2009 die auf massenhafte Einbürgerung abzielende »Passportisierungspolitik« jedoch als Verstoß gegen das Prinzip guter Nachbarschaft und als Einmischung in die inneren Angelegenheiten Georgiens.¹¹⁸ Nur eine begrenzte Zahl der erfolgten Einbürgerungen könne nach geltendem Völkerrecht überhaupt als wirksam betrachtet werden. Bei der überwiegenden Mehrheit der betroffenen Personen handle es sich nach wie vor um georgische Staatsbürger, so die Kommission.¹¹⁹

108 Allison, *Russia, the West, and Military Intervention* [wie Fn. 5], S. 127ff, 133.

109 Ebd., S. 126f.

110 *Nationale Sicherheitsstrategie* [wie Fn. 46], Ziffer 8, 44 und 81; *Außenpolitisches Konzept* [wie Fn. 17], Ziffer 3 (h), 45 (d), (e), (f), (m) und 55 (a).

111 *Militärdoktrin* [wie Fn. 47], Ziffer 22, 31 und 32 (j).

112 Dazu Marthe Handå Myhre, »The State Program for Voluntary Resettlement of Compatriots: Ideals of Citizenship, Membership, and Statehood in the Russian Federation«, in: *The Russian Review*, 76 (2017) 4, S. 690 – 712 (698).

113 Zur gesetzlichen Definition Oxana Shevel, »Russian Nation-building from Yel'tsin to Medvedev: Ethnic, Civic or Purposefully Ambiguous?«, in: *Europe-Asia Studies*, 63 (2011) 2, S. 179 – 202 (192).

114 »Conference of Russian Ambassadors and Permanent Representatives«, 1.7.2014, <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/46131>>.

115 Ebd.

116 *Außenpolitisches Konzept* [wie Fn. 17], Ziffer 45 (e).

117 Ebd., Ziffer 45 (f).

118 Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, *Report*, Bd. II, September 2009, S. 147 – 183. Siehe auch Otto Luchterhandt, »Völkerrechtliche Aspekte des Georgien-Krieges«, in: *Archiv des Völkerrechts*, 46 (2008) 4, S. 435 – 480 (466ff).

119 Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, *Report*, Bd. I, September 2009, S. 18.

Die Militärintervention in Georgien

Anfang August 2008 führte Georgien eine großangelegte Militäroffensive in Südossetien durch, um den bereits länger schwelenden Sezessionskonflikt in der Region zu beenden. Diese Aktion wurde von Russland umgehend militärisch erwidert. Im Verlauf der Auseinandersetzungen gelang es russischen Truppen, die georgische Armee weit zurückzudrängen. Noch am ersten Tag der georgischen Großoffensive kam in New York der UN-Sicherheitsrat auf Ersuchen Russlands zusammen, um sich mit der Krise zu befassen. In dieser Sitzung machte Russland unter anderem geltend, dass die georgische Seite massives Artilleriefeuer auf die friedliche Zivilbevölkerung in Südossetien gerichtet habe.¹²⁰ Eine humanitäre Katastrophe vollziehe sich, und es gebe sogar Berichte über ethnische Säuberungen.¹²¹ Im Raum stand auch der von Russland gegen Georgien erhobene Vorwurf des Völkermords.¹²² Der Sicherheitsrat und die internationale Gemeinschaft dürften nicht tatenlos zusehen, so UN-Botschafter Tschurkin, wenn das Schicksal von Hunderttausenden Menschen in der Region auf dem Spiel stehe.¹²³

Aus dem Kreml war zu vernehmen, Russland werde das Leben und die Würde seiner Bürger in

Übereinstimmung mit der Verfassung, den nationalen Gesetzen und dem Völkerrecht schützen, unabhängig davon, wo sich diese Menschen aufhielten.¹²⁴ Gemeint waren im konkreten Fall vor allem jene Einwohner Südossetiens, die zuvor russische Ausweisdokumente erhalten hatten.¹²⁵ Außerdem seien russische Truppen auch vor Ort gewesen, um georgische Bürger vor Racheakten zu schützen.¹²⁶

Zur Rechtfertigung des eigenen militärischen Vorgehens haben russische Vertreter zwar vereinzelt den Begriff der *Responsibility to Protect* verwendet, doch geschah dies eher, um westliche Staaten zu provozieren.¹²⁷ Seine Schutzverantwortung leitet Russland vielmehr aus der eigenen Verfassung ab.¹²⁸ Maßgeblich ist insbesondere Artikel 61 (2), wonach der Staat seinen Bürgern auch im Ausland Schutz und Fürsorge garantiert. Dieses Verständnis entspricht der grundsätzlichen Haltung Russlands, dass jeder Staat zuallererst selbst für den Schutz seiner Bevölkerung verantwortlich ist.¹²⁹ Hätte sich Moskau nun ernsthaft auf das Prinzip einer internationalen *Responsibility to Protect* berufen, hätte es seine bisherige, von Skepsis und Ablehnung gegenüber diesem Prinzip geprägte Politik in gewisser Weise relativieren müssen. Zudem wäre eine solche Argumentation nicht plausibel gewesen,

120 UN-Dok. S/PV.5951, 8.8.2008, S. 2. In diesem Zusammenhang mahnte Russland auch an, die humanitär-völkerrechtliche Pflicht zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten einzuhalten, die nach den Genfer Abkommen und Zusatzprotokollen für alle Konfliktparteien gleichermaßen gilt (UN-Dok. S/PV.5952, 8.8.2008, S. 4).

121 UN-Dok. S/PV.5952, 8.8.2008, S. 4, 10. Später sprach Botschafter Witali Tschurkin davon, dass allein Russlands Intervention ethnische Säuberungen verhindert habe (UN-Dok. S/PV.6066, 14.1.2009, S. 20).

122 UN-Dok. S/PV.5953*, 10.8.2008, S. 8. Siehe auch die Einschätzung des damaligen Ministerpräsidenten Putin gegenüber Präsident Medwedew, »Beginning of Working Meeting with Prime Minister Vladimir Putin«, 10.8.2008, <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/1052>>.

123 UN-Dok. S/PV.5951, 8.8.2008, S. 3.

124 UN-Dok. S/PV.5952, 8.8.2008, S. 4f. Siehe auch die Stellungnahme Medwedews bei einem Treffen der ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats, »Dmitry Medvedev Made a Statement on the Situation in South Ossetia«, 8.8.2008, <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/1043>>.

125 UN-Dok. S/PV.5952, 8.8.2008, S. 4.

126 Nachweis bei Christopher J. Borgen, »The Language of Law and the Practice of Politics: Great Powers and the Rhetoric of Self-Determination in the Cases of Kosovo

and South Ossetia«, in: *Chicago Journal of International Law*, 10 (2009), S. 1–33 (19).

127 Siehe insbesondere die Aussage von Botschafter Tschurkin: »How can we not recall the responsibility to protect that we hear so much about in the United Nations?«, UN-Dok. S/PV.5952, 8.8.2008, S. 5. Siehe auch die Stellungnahme von Medwedew auf einer gemeinsamen Pressekonferenz mit dem französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy, 12.8.2008, <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/1072>>.

128 Interview mit Sergej Lawrow, *BBC*, 9.8.2008, zitiert in: International Crisis Group, *Russia vs. Georgia: The Fallout*, Brüssel, 22.8.2008 (Europe Report Nr. 195), S. 28: »[U]nder the Constitution [the President] is obliged to protect the life and dignity of Russian citizens, especially when they find themselves in the armed conflict. [...] According to our Constitution there is also responsibility to protect — the term which is very widely used in the UN when people see some trouble in Africa or in any remote part of other regions. But this is not Africa to us, this is next door. This is the area, where Russian citizens live. So the Constitution of the Russian Federation, the laws of the Russian Federation make it absolutely unavoidable to us to exercise responsibility to protect.«

129 Siehe oben, S. 11.

da es im vorliegenden Fall offensichtlich an den Voraussetzungen fehlte, um das Prinzip anzuwenden.¹³⁰

Im Vordergrund der völkerrechtlichen Argumentation stand für Russland letztlich das Recht auf Selbstverteidigung gemäß Artikel 51 der UN-Charta. Über die Ausübung dieses Rechts informierte Russland, wie in Artikel 51 vorgesehen, auf formellem Wege den UN-Sicherheitsrat.¹³¹ Zur Begründung führte Moskau an, dass Georgien in massiver Weise russische Soldaten angegriffen habe, die als Teil der Friedenstruppen vor Ort stationiert gewesen seien. Darüber hinaus habe sich der Angriff auch gegen Zivilisten gerichtet, die Bürger der Russischen Föderation seien. Darin liege eine rechtswidrige Anwendung von Gewalt gegen den russischen Staat.¹³² Bewaffnete Angriffe auf die Streitkräfte eines Staates im Ausland können grundsätzlich ein Recht zur Selbstverteidigung begründen. Ob und unter welchen Voraussetzungen das Völkerrecht darüber hinaus grenzüberschreitende Militäreinsätze zur Rettung eigener Staatsangehöriger ohne Zustimmung des Aufenthaltsstaates gestattet, ist jedoch höchst umstritten.¹³³

Die Besetzung der Krim

Russlands Besetzung der Krim im Februar und März 2014 stieß in der internationalen Gemeinschaft auf deutlich heftigere Kritik als der russische Militäreinsatz in Georgien 2008. Vor dem UN-Sicherheitsrat stützte sich Russland zunächst auf ein Hilfeersuchen seitens des Ministerpräsidenten der Krim, Sergej Aksjonow.¹³⁴ Dieser hatte gewarnt, dass die lokalen Behörden nicht mehr in der Lage seien, die sich auf der Halbinsel ausbreitenden Unruhen zu kontrollieren. Daraufhin wandte sich Präsident Putin an den Russischen Föderationsrat, um den Einsatz russischer Streitkräfte auf der Krim autorisieren zu lassen. Dort

herrsche eine außergewöhnliche Situation, so Putin, in der russische Bürger und Landsleute sowie vor Ort stationierte russische Militärangehörige bedroht seien.¹³⁵ Ebenso behauptete Russland vor dem UN-Sicherheitsrat, das Leben und die legitimen Interessen von Russen wie russischsprachigen Menschen seien durch Gangs und Ultranationalisten im Osten der Ukraine und auf der Krim einer fortwährenden Bedrohung ausgesetzt.¹³⁶

Wie im Fall der Militärintervention in Georgien berief sich Moskau auch diesmal nicht auf das Prinzip einer internationalen *Responsibility to Protect*. Stattdessen erinnerte Botschafter Tschurkin an die Intervention der USA in Grenada.¹³⁷ Nach einem Staatsstreich in dem karibischen Inselstaat hatte die Administration von Präsident Ronald Reagan im Oktober 1983 amerikanische Truppen entsandt, um dort rund ein-tausend eigene Staatsbürger zu schützen, demokratische Verhältnisse wiederherzustellen und einer kommunistischen Einflussnahme durch Kuba zu begegnen. Die Operation wurde von der UN-Generalversammlung mit großer Mehrheit als flagrante Verletzung des Völkerrechts sowie der Unabhängigkeit, Souveränität und territorialen Integrität Grenadas verurteilt.¹³⁸ Selbst wenn sich Washington ausschließlich auf die Rettung amerikanischer Staatsangehöriger berufen hätten, wäre die Intervention schwer zu rechtfertigen gewesen. Denn solche Einsätze sind auch nach Auffassung jener Völkerrechtler, die die Existenz eines Rechts auf grenzüberschreitende militärische Rettungsmaßnahmen bejahen, nur ausnahmsweise zulässig. Erstens müsse eine unmittelbare Bedrohung für die betroffenen Bürger bestehen; zweitens müsse der Staat, in dem sich die Personen aufhalten, entweder nicht willens oder nicht in der Lage sein, diese zu schützen; und drittens müssten die militärischen Rettungsmaßnahmen auf das Nötige beschränkt und verhältnismäßig sein. Dies bedeute,

130 Gareth Evans, »Russia, Georgia and the Responsibility to Protect«, in: *Amsterdam Law Forum*, 1 (2009) 2, S. 25–28.

131 UN-Dok. S/2008/545, 11.8.2008. Siehe auch UN-Dok. S/PV.5953*, 10.8.2008, S. 9; UN-Dok. S/PV.6151 (Resumption 1), 26.6.2009, S. 33. Siehe darüber hinaus die Stellungnahme Russlands im Rahmen des *Informal Interactive Dialogue on the Responsibility to Protect* aus dem Jahr 2011, abrufbar unter <www.responsibilitytoprotect.org/index.php/comment/content/article/133-europe/-5460-russias-statements-on-rtop-from-2009-present>.

132 UN-Dok. S/2008/545, 11.8.2008.

133 Dazu Albrecht Randelzhofer/Georg Nolte, »Article 51«, in: Bruno Simma u.a. (Hg.), *The Charter of the United Nations –*

A Commentary, 3. Aufl., Oxford 2012, Bd. II, S. 1397–1428 (1413). Die Befürworter eines solchen Rechts verweisen zum Teil auf das Selbstverteidigungsrecht, so z.B. Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence*, 5. Aufl., Cambridge 2011, S. 255–259.

134 UN-Dok. S/PV.7124, 1.3.2014, S. 5.

135 »Vladimir Putin Submitted Appeal to the Federation Council«, 1.3.2014, <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/20353>>.

136 UN-Dok. S/PV.7125, 3.3.2014, S. 3f.

137 UN-Dok. S/PV.7125, 3.3.2014, S. 17.

138 GV-Res. 38/7, 2.11.1983, Absatz 1.

dass nur in minimalem Umfang in fremde Souveränitätsrechte eingegriffen werden dürfe und dass die Operation beendet werden müsse, sobald die Rettung abgeschlossen sei.¹³⁹ Im Falle Grenadas war vor allem problematisch, dass die USA das Land noch mehrere Monate besetzt hielten und die Einsetzung einer neuen Regierung überwachten. Umso weniger lässt sich das russische Eingreifen auf der Krim mit einem Recht zum Schutz eigener Staatsangehöriger begründen. Zum einen konnte Russland nicht substantiiert darlegen, dass die behauptete Bedrohung für die Einwohner der Krim tatsächlich bestand.¹⁴⁰ Zum anderen war die Operation letztlich darauf angelegt, die Halbinsel dauerhaft in Besitz zu nehmen.

Im vorliegenden Fall verfolgte Moskau indes einen weiteren Argumentationsansatz. Präsident Viktor Janukowitsch, der von der russischen Regierung noch als legitimes Staatsoberhaupt der Ukraine betrachtet wurde, hatte von Russland nämlich ebenfalls den Einsatz von Streitkräften erbeten, um Recht und Ordnung in der Ukraine wiederherzustellen.¹⁴¹ Ob Russland aus diesem Ersuchen einen völkerrechtlichen Eingriffstitel ableiten konnte, hängt unter anderem davon ab, ob Janukowitsch zum damaligen Zeitpunkt tatsächlich noch amtierender Präsident der Ukraine war.¹⁴²

Putin ließ jedenfalls keinen Zweifel daran, dass Russland alle notwendigen Mittel einsetzen werde, um gegebenenfalls auch die Menschen in der Ostukraine zu schützen, sollte sich die Gewalt dorthin ausbreiten.¹⁴³ Später wies er noch einmal ausdrücklich darauf hin, dass in der Ukraine mehrere Millionen Russen und russischsprachige Menschen lebten und dass Russland deren Interessen immer mit politischen, diplomatischen und rechtlichen Mitteln verteidigen werde. Es sei vor allem auch im Interesse der Ukraine, dass die Rechte und Interessen dieser Men-

schen vollumfänglich gewahrt würden. Dies garantiere die staatliche Stabilität und territoriale Integrität des Landes.¹⁴⁴

Zusammenfassung und Einordnung

- Die Militärintervention in Georgien wurde von Russland zwar mit der Notwendigkeit begründet, russische Bürger und Landsleute vor Ort zu schützen. Dabei berief sich Russland aber nicht auf das Prinzip einer internationalen *Responsibility to Protect*, sondern auf seine eigene Verfassung und sein Recht zur Selbstverteidigung nach Artikel 51 der UN-Charta.
- Um das militärische Vorgehen auf der Krim zu legitimieren, argumentierte Moskau in erster Linie, dass die Regierung der Halbinsel wie auch der aus russischer Sicht damals noch amtierende Präsident der Ukraine, Viktor Janukowitsch, Russland um ein Einschreiten ersucht hätten. Unterfüttert wurde die Argumentation mit dem Hinweis auf das Recht und die Pflicht Russlands, seine Bürger und Landsleute in der Ukraine zu schützen.
- Sowohl in Bezug auf Südossetien als auch in Bezug auf die Krim vermied es Russland weitgehend, die Nato-Intervention im Kosovo von 1999 als »Präzedenzfall« zur Legitimierung des eigenen Vorgehens heranzuziehen.¹⁴⁵ Das Präzedenzfall-Argument führte Russland erst später an, als es darum ging, die Anerkennung Abchasiens und Südossetiens als unabhängige Staaten bzw. die Eingliederung der Krim in die Russische Föderation zu begründen. Darauf wird im folgenden Kapitel ausführlicher eingegangen.

139 Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence* [wie Fn. 133], S. 257.

140 Siehe die Lageeinschätzung des Beigeordneten Generalsekretärs für Menschenrechte Ivan Šimonović, UN-Dok. S/PV.7144, 19.3.2014, S. 4.

141 UN-Dok. S/2014/146, 3.3.2014. Siehe auch UN-Dok. S/PV.7125, 3.3.2014, S. 3f, 17; »Vladimir Putin Answered Journalists' Questions« [wie Fn. 58].

142 Ausführlich zur Plausibilität der russischen Argumente: Christian Marxsen, »The Crimea Crisis — An International Law Perspective«, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 74 (2014) 2, S. 367–391.

143 »Vladimir Putin Answered Journalists' Questions« [wie Fn. 58].

144 »Address by President of the Russian Federation«, 18.3.2014, <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/20603>>. Diese Rede zirkulierte auch als offizielles Dokument in der UN-Generalversammlung und im UN-Sicherheitsrat (UN-Dok. A/68/803 – S/2014/202, 20.3.2014).

145 Botschafter Tschurkin erinnerte an die Bombardierung Belgrads, um konkrete Vorwürfe zu erwidern, Russland habe seine Militäraktionen gegen Georgien in unzulässiger Weise auf das georgische Kernland ausgedehnt (UN-Dok. S/PV.5953*, 10.8.2008, S. 8).

Selbstbestimmung und Sezession – Russische Argumentationslinien zwischen Kosovo und Krim

Streit zwischen Russland und dem Westen herrscht auch bezüglich der Frage, wie die Prinzipien staatlicher Souveränität und territorialer Integrität mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker in unterschiedlichen Kontexten zu vereinbaren sind. In Reaktion auf die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo im Februar 2008, die breite Anerkennung fand, sprach Präsident Putin eine eindringliche Warnung aus. Kosovo sei ein »schrecklicher Präzedenzfall«, der praktisch das gesamte System der internationalen Beziehungen sprengte, wie es sich über Jahrhunderte entwickelt habe.¹⁴⁶ Die dafür Verantwortlichen hätten die Folgen ihres Handelns nicht vollständig durchdacht. Wörtlich sagte Putin: »Letztlich ist das ein Stock mit zwei Enden, und das zweite Ende wird ihnen noch ins Gesicht schlagen.«¹⁴⁷

Kosovo als »Präzedenzfall«

Die einseitige Unabhängigkeitserklärung des Kosovo am 17. Februar 2008 verurteilte Russland als Verletzung der Souveränität Serbiens, der UN-Charta, der

Prinzipien der KSZE-Schlussakte sowie der Resolution 1244 (1999) des UN-Sicherheitsrats.¹⁴⁸ Botschafter Tschurkin warnte im Sicherheitsrat, dass die Unabhängigkeitserklärung ein eklatanter Bruch des Völkerrechts sei, die Grundfesten des Systems der internationalen Beziehungen untergrabe und eine Bedrohung für Frieden und Sicherheit auf dem Balkan darstelle.¹⁴⁹ Die Kosovo-Frage dürfe allein auf Grundlage der Resolution 1244 und anderer Entscheidungen des Sicherheitsrats gelöst werden.¹⁵⁰ Jeder Schritt zur Umgehung dieses Gremiums verletze die UN-Charta und schwäche die Vereinten Nationen.¹⁵¹ Die Führung des Kosovo und ihre Unterstützer hätten einen gefährlichen Präzedenzfall geschaffen, der extrem negative Konsequenzen für die Entwicklung in verschiedenen Regionen der Welt haben könne, so Tschurkin.¹⁵²

Der Internationale Gerichtshof hatte in einem Gutachten zu prüfen, inwiefern die Unabhängigkeitserklärung mit dem Völkerrecht vereinbar ist.¹⁵³ Vor dem Gericht äußerte sich die russische Regierung 2009 unter anderem zur Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen das Selbstbestimmungsrecht der

146 »Putin Calls Kosovo Independence 'Terrible Precedent«, in: *The Sydney Morning Herald*, 23.2.2008, <<https://www.smh.com.au/news/world/putin-calls-kosovo-independence-terrible-precedent/2008/02/23/1203467431503.html>>.

147 Ebd.: »At the end of the day it is a two-ended stick and the second end will come back and hit them in the face.« So auch zitiert in: Borgen, »Law, Rhetoric, Strategy« [wie Fn. 107], S. 224.

148 Stellungnahme des Außenministeriums der Russischen Föderation, 17.2.2008 (UN-Dok. A/62/700 – S/2008/108, 19.2.2008, Annex).

149 UN-Dok. S/PV.5839, 18.2.2008, S. 6f.

150 UN-Dok. S/PV.5917, 20.6.2008, S. 11ff.

151 Ebd.

152 Ebd. Siehe auch UN-Dok. S/PV.5839, 18.2.2008, S. 6f.

153 International Court of Justice (ICJ), *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, Advisory Opinion, 22.7.2010, ICJ Reports 2010, S. 403 – 453.

Völker ein Recht auf Sezession begründet.¹⁵⁴ Moskau bezog sich dabei auf die *Friendly Relations Declaration* der UN-Generalversammlung von 1970. Diese Erklärung zeigt Wege auf, wie das Selbstbestimmungsrecht verwirklicht werden kann, etwa durch Gründung eines unabhängigen Staates, freiwillige Eingliederung in einen bestehenden Staatsverband, Zusammenschluss mit einem anderen Staat oder Eintritt in einen anderen politischen Status, den das Volk frei bestimmt.¹⁵⁵ Allerdings findet sich in der Deklaration eine Klausel, die die territoriale Integrität der Staaten betont. Darin heißt es sinngemäß, dass ein Staat, der das Prinzip der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker achtet und über eine Regierung verfügt, die die gesamte Bevölkerung des Gebiets ohne Unterschied der Rasse, des Glaubens und der Hautfarbe vertritt, vor Handlungen geschützt ist, die seine territoriale Unversehrtheit oder politische Einheit beeinträchtigen würden.¹⁵⁶

Ein Sezessionsrecht sieht Moskau nur unter »extremen Umständen« – etwa wenn die Existenz eines Volkes bedroht ist.

Diese Klausel interpretierte Russland vor dem Internationalen Gerichtshof folgendermaßen: Ihr vorrangiger Zweck bestehe darin, die territoriale Integrität der Staaten zu garantieren. Zwar könne aus ihr unter bestimmten Bedingungen auch eine Ermächtigung zur Sezession abgeleitet werden. Diese Bedingungen müssten sich jedoch auf »wahrlich extreme Umstände« beschränken, etwa auf den Fall eines offenen bewaffneten Angriffs durch den Mutterstaat, der die Existenz des betroffenen Volkes bedrohe.¹⁵⁷ Jedenfalls müsse dieses Volk fortdauernd schwersten und

existenzgefährdenden Formen der Unterdrückung ausgesetzt sein.¹⁵⁸ Sofern solche Umstände nicht gegeben seien, müssten alle Bemühungen unternommen werden, um die Spannungen zwischen Mutterstaat und betroffener ethnischer Gemeinschaft innerhalb des bestehenden staatlichen Rahmens beizulegen.¹⁵⁹

Diese Voraussetzungen waren nach Ansicht Russlands im Fall des Kosovo nicht erfüllt.¹⁶⁰ Unter anderem bestritt Moskau, dass die Bevölkerung des Kosovo überhaupt Träger des Selbstbestimmungsrechts ist. Allgemein anerkannt sei, dass die Bevölkerung eines bestehenden Staates in ihrer Gesamtheit ein Recht auf Selbstbestimmung habe. Ob und unter welchen Voraussetzungen auch ethnische oder andere Gruppen innerhalb des Staates als »Volk« und damit als Träger des Selbstbestimmungsrechts in Betracht kämen, sei höchst umstritten.¹⁶¹ Die Bevölkerung des Kosovo sei als ethnische Gruppierung zu keiner Zeit als »Volk« in diesem Sinne betrachtet worden, so die russische Argumentation.¹⁶² Jedenfalls seien die Umstände im Jahr 2008 eindeutig nicht derart extrem gewesen, dass ein Recht auf Sezession bestanden hätte.¹⁶³

Auch die deutsche Bundesregierung äußerte sich vor dem Internationalen Gerichtshof zu diesen Fragen. Nach ihrer Auffassung kann das Selbstbestimmungsrecht ausnahmsweise eine Sezession rechtfertigen, sofern ein Volk in besonders schwerwiegender Weise und über einen langen Zeitraum hinweg an der Ausübung seines inneren Selbstbestimmungsrechts gehindert worden ist und alle anderen Mittel zur Beilegung des Konflikts ausgeschöpft sind oder keine Aussicht auf Erfolg haben.¹⁶⁴ Beide Voraussetzungen waren der Bundesregierung zufolge im Jahr 2008 gegeben.¹⁶⁵ Wie andere Unterstützer der kosova-

¹⁵⁴ Schriftliche Stellungnahme Russlands vor dem Internationalen Gerichtshof im Verfahren zum Kosovo-Gutachten, 16.4.2009, S. 29–32 (Ziffer 82–88), <www.icj-cij.org/files/case-related/141/15628.pdf>.

¹⁵⁵ GV-Res. 2625 (XXV) [wie Fn. 4], Grundsatz 5, Absatz 4.

¹⁵⁶ Ebd., Grundsatz 5, Absatz 7.

¹⁵⁷ Schriftliche Stellungnahme Russlands [wie Fn. 154], S. 31f (Ziffer 88).

¹⁵⁸ Ebd., S. 39f (Ziffer 4 der Schlussfolgerungen).

¹⁵⁹ Ebd., S. 31f (Ziffer 88).

¹⁶⁰ Ebd., S. 32–38 (Ziffer 89–103).

¹⁶¹ Ebd., S. 29 (Ziffer 81).

¹⁶² Ebd., S. 32–36 (Ziffer 91–97). Siehe auch die mündliche Stellungnahme Russlands in diesem Verfahren, 8.12.2009 (CR 2009/30), S. 40–51 (Ziffer 9–18, 24),

<www.icj-cij.org/files/case-related/141/141-20091208-ORA-01-00-BI.pdf>.

¹⁶³ Schriftliche Stellungnahme Russlands [wie Fn. 154], S. 37f (Ziffer 98–103).

¹⁶⁴ Schriftliche Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland vor dem Internationalen Gerichtshof im Verfahren zum Kosovo-Gutachten, 15.4.2009, S. 34f, <www.icj-cij.org/files/case-related/141/15624.pdf>; siehe auch die mündliche Stellungnahme der Bundesrepublik in diesem Verfahren, 2.12.2009 (CR 2009/26), S. 25–32 (Ziffer 32), <www.icj-cij.org/files/case-related/141/141-20091202-ORA-01-00-BI.pdf>.

¹⁶⁵ Schriftliche Stellungnahme Deutschlands [wie Fn. 164], S. 35ff; mündliche Stellungnahme Deutschlands [wie Fn. 164], S. 30 (Ziffer 33).

rischen Unabhängigkeit betonte aber auch sie die Einzigartigkeit des Falles («a case sui generis»).¹⁶⁶ Aufgrund der besonderen Geschichte des Konflikts und angesichts der speziellen Art und Weise, wie die Vereinten Nationen seit 1999 damit umgegangen seien, komme dem Fall keinerlei Präcedenzwirkung zu.¹⁶⁷

Jenseits der unterschiedlichen Bewertung des Sachverhalts und der politischen Einordnung des Falles – Präcedenzfall oder Ausnahmefall – differierten die russische und die deutsche Argumentationslinie in diesem Verfahren vor allem hinsichtlich der Voraussetzungen, unter denen das Selbstbestimmungsrecht ein Sezessionsrecht begründen soll. Die Bundesregierung hat auf eine besonders schwerwiegende und fortdauernde Beeinträchtigung des inneren Selbstbestimmungsrechts abgestellt. Davon sei häufig auszugehen, wenn es zu schweren Menschenrechtsverletzungen komme, etwa des Rechts auf Leben und Freiheit, aber auch der Vereinigungsfreiheit und der Versammlungsfreiheit.¹⁶⁸ Die russische Regierung hingegen hat die Schwelle deutlich höher angesetzt, indem sie davon ausging, dass das betroffene Volk in seiner Existenz bedroht sein müsse.

Die Anerkennung Abchasiens und Südossetiens

Unmittelbar nach Ende der bewaffneten Auseinandersetzung mit Georgien sprach Russland am 26. August 2008 Abchasien und Südossetien die Anerkennung als unabhängige Staaten aus. Präsident Medwedew rechtfertigte diesen Schritt in erster Linie mit humanitären Argumenten.¹⁶⁹ Der georgische Präsident Micheil Saakaschwili habe sich für einen Völkermord entschieden, um seine politischen Ziele durchzusetzen, so Medwedew. Bei der Bombardierung von Zielen in Südossetien durch die georgische Armee seien Hunderte Zivilisten getötet worden. Außerdem seien unter den Toten auch Soldaten der dort stationierten russischen Friedenstruppen gewesen. Das Schicksal eines Krieges habe ebenso Abchasien gedroht. Im Vor-

feld habe Russland immer wieder versucht, eine friedliche Lösung der Konflikte herbeizuführen, und die Bevölkerung in Südossetien wie auch in Abchasien habe sich mehrfach in Referenden für eine Unabhängigkeit ausgesprochen. In Anbetracht der Ereignisse von August 2008 hätten diese Menschen nun das Recht, ihr Schicksal selbst zu bestimmen. Nach entsprechenden Gesuchen der Präsidenten Südossetiens und Abchasiens habe Russland daher die Unabhängigkeit beider Republiken nach Maßgabe der UN-Charta, der *Friendly Relations Declaration* der UN-Generalversammlung und der KSZE-Schlussakte anerkannt. Dies sei die einzige Möglichkeit gewesen, um Menschenleben zu retten.¹⁷⁰

Im UN-Sicherheitsrat nahm Botschafter Tschurkin zwei Tage später noch einmal ausführlicher zur russischen Entscheidung Stellung. Russland habe im Bewusstsein seiner Verantwortung für das Überleben der Brudervölker in Südossetien und Abchasien gehandelt.¹⁷¹ In seiner Schilderung der historisch-politischen Ereignisse, die zur aktuellen Situation geführt hätten, kritisierte Tschurkin auch die USA und einige europäische Staaten, die der georgischen Führung Schutz durch die Nato versprochen und sie mit Waffenlieferungen unterstützt hätten.¹⁷²

Die völkerrechtliche Begründung der Entscheidung, Abchasien und Südossetien anzuerkennen, konzentrierte sich im Wesentlichen auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker und die betreffenden Passagen in der *Friendly Relations Declaration* der UN-Generalversammlung. Kein Staat dürfe gewalttätige Handlungen vornehmen, die ein Volk seines Selbstbestimmungsrechts sowie seiner Freiheit und Unabhängigkeit beraubten, so Botschafter Tschurkin. Außerdem müssten die Staaten über Regierungen verfügen, die alle Menschen auf dem jeweiligen Staatsgebiet repräsentierten. Diese Standards habe das Regime unter Präsident Saakaschwili in keiner Weise erfüllt.¹⁷³ In den Ausführungen Tschurkins finden sich zudem zahlreiche Verweise auf den Fall Kosovo. Während viele Mitglieder des Sicherheitsrats nun forderten, das Prinzip territorialer Integrität einzuhalten, so der Botschafter, hätten sie im Fall Kosovo geschwiegen.¹⁷⁴

166 Schriftliche Stellungnahme Deutschlands [wie Fn. 164], S. 26f, 43.

167 Mündliche Stellungnahme Deutschlands [wie Fn. 164], S. 31 (Ziffer 38ff).

168 Schriftliche Stellungnahme Deutschlands [wie Fn. 164], S. 35.

169 »Statement by President of Russia Dmitry Medvedev«, 26.8.2008, <<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/1222>>.

170 Ebd.

171 UN-Dok. S/PV.5969, 28.8.2008, S. 7.

172 Ebd., S. 8f.

173 Ebd., S. 9.

174 Ebd., S. 17.

Das Saakaschwili-Regime habe durch sein Verhalten die territoriale Integrität Georgiens selbst preisgegeben.¹⁷⁵

Die Inkorporation der Krim in die Russische Föderation

Aus Sicht Russlands schuf die Führung der Autonomen Republik Krim im März 2014 mit einem Referendum und der Unabhängigkeitserklärung die Voraussetzungen dafür, die Halbinsel in die Russische Föderation einzugliedern. Der nächste Schritt Moskaus war die Anerkennung der »Republik Krim« (bestehend aus der Autonomen Republik Krim und der Stadt Sewastopol) als souveräner Staat. Unter Bezugnahme auf ein Beitrittsabkommen verkündete Moskau schließlich die Aufnahme beider Entitäten als Föderationssubjekte in die Russische Föderation.

Die russische Position legte Präsident Putin ausführlich am 18. März 2014 in einer Rede im Kreml dar.¹⁷⁶ 1954 seien die Krim und Sewastopol unter Verletzung sowjetischen Verfassungsrechts und ohne Zustimmung der dort lebenden Bevölkerung aus der Russischen in die Ukrainische Sowjetrepublik überführt worden. Mit dem Zerfall der Sowjetunion seien diese Entitäten automatisch Teil der Ukraine geworden. Russland habe dies faktisch und rechtlich akzeptiert und darauf vertraut, dass russische Bürger und russischsprachige Menschen in der Ukraine in einem demokratischen, zivilisierten und Russland freundlich gesinnten Staat leben könnten, der ihre Rechte im Einklang mit dem Völkerrecht schütze. Die Situation habe sich jedoch anders entwickelt. Immer wieder seien von ukrainischer Seite Versuche unternommen worden, Russen ihrer historischen Erinnerung und sogar ihrer Sprache zu berauben und sie zur Assimilation zu zwingen, so Putin. Nachdem dann »Nationalisten, Neonazis, russland-feindliche Elemente und Antisemiten« die ukrainische Regierung gestürzt hätten, seien die Einwohner der Krim, vor allem russischsprachige Bürger, unmittelbar von Repression bedroht gewesen; sie hätten daher Rus-

land um Hilfe ersucht. In dieser Situation habe Moskau einschreiten müssen, um zu ermöglichen, dass die Einwohner der Krim erstmals in der Geschichte frei über ihre Zukunft hätten entscheiden können.¹⁷⁷

Darüber hinaus verwies Putin erneut darauf, dass der Westen durch Unterstützung des Kosovo einen »Präzedenzfall« geschaffen habe. In diesem Zusammenhang berief er sich auch auf das Kosovo-Gutachten des Internationalen Gerichtshofs. Darin war unter anderem bestätigt worden, dass weder aus der Praxis des UN-Sicherheitsrats noch aus dem allgemeinen Völkerrecht ein generelles Verbot von Unabhängigkeitserklärungen abgeleitet werden könne. Diese Position hätten auch die USA vor dem Gerichtshof vertreten, so Putin. Das Vorgehen der Krimbevölkerung stehe damit völlig in Einklang. Es sei nicht erkennbar, warum der Kosovo einen speziellen Fall darstellen solle. Dass es auf der Krim anders als im Kosovo keine Opfer unter der Bevölkerung gegeben habe, sei allein den lokalen Selbstverteidigungseinheiten zu verdanken gewesen.¹⁷⁸

Moskau zufolge hat die Krim ihr Recht auf Selbstbestimmung ohne äußere Einflüsse wahrgenommen.

Die völkerrechtliche Argumentation, die für Russland in der Krim-Frage nur eine nachgeordnete Rolle hinter politischen und historischen Begründungen spielte, lässt sich am ehesten anhand einiger Aussagen von Botschafter Tschurkin nachvollziehen. Am Tag nach Putins Ansprache führte er vor dem UN-Sicherheitsrat noch einmal aus, dass die Bevölkerung der Krim ihr Recht auf Selbstbestimmung im Einklang mit dem Völkerrecht und demokratischen Verfahren durch ein freies Referendum ohne Beeinflussung von außen wahrgenommen habe.¹⁷⁹ Zuvor hatte Tschurkin bereits erklärt, das Prinzip territorialer Integrität sei eng mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker verknüpft, und die richtige Balance zwischen beiden Positionen lasse sich nur finden, wenn die po-

¹⁷⁵ UN-Dok. S/PV.6143, 15.6.2009, S. 2.

¹⁷⁶ »Address by President of the Russian Federation« [wie Fn. 144].

¹⁷⁷ Ebd.

¹⁷⁸ Ebd. Zur »Präzedenzfall«-Argumentation siehe auch Putin im ARD-Exklusivinterview mit Hubert Seipel, 16.11.2014.

¹⁷⁹ UN-Dok. S/PV.7144, 19.3.2014, S. 8. Zur Untermauerung der russischen Position verwies Tschurkin auf andere Fälle, in denen Referenden abgehalten worden waren. Insbesondere komme der Unabhängigkeitserklärung der Komoren gegenüber Frankreich von 1975 eine wichtige Präzedenzwirkung zu (UN-Dok. S/PV.7134, 13.3.2014, S. 16).

litischen und historischen Gegebenheiten des jeweiligen Einzelfalles beachtet würden.¹⁸⁰ Die Verwirklichung des Rechts auf Selbstbestimmung durch Loslösung von einem bestehenden Staat sei eine außerordentliche Maßnahme und nur dann zulässig, wenn eine weitere Koexistenz innerhalb des Staates unmöglich werde. Im konkreten Fall sei es zu einer solchen Situation gekommen, weil radikale Nationalisten einen verfassungswidrigen, gewaltsamen Staatsstreich durchgeführt hätten und zu befürchten gewesen sei, dass sie ihre Herrschaft auf die gesamte Ukraine ausdehnen.¹⁸¹

Zusammenfassung und Einordnung

- Die Sezession und breite Anerkennung des Kosovo kritisierte Russland in völkerrechtlicher Hinsicht auf zwei Ebenen. Primär bestand Moskau darauf, dass die Kosovo-Frage allein auf Basis der Resolution 1244 (1999) des UN-Sicherheitsrats gelöst werden dürfe – ein aus russischer Sicht naheliegendes formelles Argument, das die Autorität der Vereinten Nationen und vor allem des Sicherheitsrats in den Vordergrund rückt. Später äußerte sich Moskau vor dem Internationalen Gerichtshof auch zur völkerrechtlichen Zulässigkeit von Sezessionen. Ein Recht auf Abspaltung könne nur unter »wahrlich extremen Umständen« gegeben sein, nämlich dann, wenn ein Volk in seiner Existenz bedroht sei.
- Mit der Warnung, der Westen habe mit Kosovo einen gefährlichen »Präzedenzfall« geschaffen, kreierte die russische Regierung ein Narrativ, das es ihr in der Folgezeit erleichtern sollte, westliche Kritik am eigenen Vorgehen zu kontern und den Gegenspielern Russlands einen Spiegel vorzuhalten. Deutlich sichtbar wurde dies erstmals durch Moskaus Umgang mit Abchasien und Südossetien. Durch Anerkennung der beiden georgischen Landesteile als eigenständige Staaten konnte Russland dem Westen demonstrieren, wie schnell der Stock, von dem Putin im Zusammenhang mit der Kosovo-

Anerkennung kurz zuvor noch bildhaft gesprochen hatte,¹⁸² zurückschlägt. Dass Russland auf Akte anderer Staaten, die seinen Interessen zuwiderlaufen, umgehend mit vergleichbaren Maßnahmen antwortet, ist immer wieder zu beobachten. 2013 bekundete Außenminister Lawrow, welche große Bedeutung aus seiner Sicht das Prinzip der Reziprozität in der internationalen Politik habe.¹⁸³ Bestes Beispiel dafür aus jüngerer Vergangenheit war der diplomatische Schlagabtausch in der Skripal-Affäre.

- Bei der Anerkennung von Abchasien und Südossetiens Unabhängigkeit stützte sich Russland auf humanitäre Argumente. Allerdings konnte Moskau nicht plausibel darlegen, dass das Volk in den beiden Regionen tatsächlich in seiner Existenz bedroht war. Zur Erinnerung: Im Kosovo-Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof argumentierte Russland fast zeitgleich, dass eine Existenzbedrohung gegeben sein müsse, damit das Selbstbestimmungsrecht ausnahmsweise eine Sezession erlaube.
- Indem Russland die Situation auf der Krim als Anwendungsfall des Selbstbestimmungsrechts charakterisierte, lenkte es den Fokus zunächst auf das dortige Referendum, das – ebenso wie die nachfolgende Unabhängigkeitserklärung – nach russischer Lesart völkerrechtlich nicht zu beanstanden war. Dieses Narrativ nutzte Moskau, um dem gesamten Prozess eine größere Legitimität zu verleihen und sich darüber hinaus sogar als Vermittler zu präsentieren.¹⁸⁴ Zugleich wurde anderen Staaten, die sich nicht offen gegen den Prozess positionieren wollten, mit diesem Narrativ gewissermaßen ein Feigenblatt geliefert, das es ihnen erleichterte, ihre Zurückhaltung zu rechtfertigen.
- Soweit es darum ging, ein Sezessionsrecht der Krim herzuleiten, behauptete Russland, dass sich die Lage der russischsprachigen Bevölkerung auf der Halbinsel durch die politischen Umwälzungen in der Ukraine akut zugespitzt habe. Allerdings konnte Moskau – wie schon zuvor bei der Aner-

180 UN-Dok. S/PV.7134, 13.3.2014, S. 15; UN-Dok. S/PV.7138, 15.3.2014, S. 2.

181 UN-Dok. S/PV.7138, 15.3.2014, S. 2.

182 Siehe oben Fn. 147.

183 Glasser, »The Law of Politics: According to Sergei Lavrov« [wie Fn. 19]: »[...] this is the law of the politics. You always reciprocate. Positively, negatively, but this is something which you cannot change. It was not invented by us.

It is the law of international relations. Reciprocity is the key.« Ähnlich äußerte sich Lawrow in einem Interview mit *Russia Today*, 25.17.2017, <www.mid.ru/en/press_service/minister_speeches/-/asset_publisher/70vQR5KJWVmR/content/id/3007223>.

184 Borgen, »Law, Rhetoric, Strategy« [wie Fn. 107], S. 271.

kennung Abchasiens und Südossetiens — nicht belegen, dass die Bevölkerung vor Ort einer Existenzbedrohung ausgesetzt war. In diese Richtung hätte die russische Regierung argumentieren müssen, wenn sie strikt der Rechtsauffassung gefolgt wäre, die sie 2009 im Kosovo-Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof vertreten hatte. Stattdessen ging Moskau im Fall der Krim einfach davon aus, dass die Schwelle, ab der das Selbstbestimmungsrecht zu einem Sezessionsrecht wird, wesentlich niedriger anzusetzen sei (»wenn eine weitere Koexistenz innerhalb des Staates unmöglich wird«).¹⁸⁵ Insofern lässt sich durchaus von einem Bruch in der russischen Argumentation sprechen.

- Die Inkorporation der Krim in die Russische Föderation begründete Moskau in erster Linie mit historischen Argumenten. Aus der Perspektive Moskaus stellt dieser Vorgang eine Begleichung historischen Unrechts dar.¹⁸⁶ Russland nahm damit »die als selbstbestimmte Sezession camouflierte gewaltsame Annexion aus dem positivrechtlichen Kontext heraus und stellt[e] sie in einen viel weiter gespannten Bezugs- und Legitimationsrahmen«.¹⁸⁷ Das Völkerrecht müsse — so die russische Linie — im Lichte der historischen Besonderheiten und der konkreten Situation vor Ort betrachtet werden. Hatten westliche Staaten zuvor geltend gemacht, dass es sich bei der Sezession des Kosovo um einen Ausnahmefall handle, so konterte Russland nun spiegelbildlich mit demselben Argument. Die Krim stelle einen »besonders speziellen Fall« dar, der in jeglicher Hinsicht einzigartig sei, so Außenminister Lawrow.¹⁸⁸
- Abschließend noch ein Blick auf die russische Haltung zur aktuellen Entwicklung in Katalonien: Die Geschehnisse im Zusammenhang mit den Unabhängigkeitsbestrebungen der Region betrachtet

Russland als innere Angelegenheit Spaniens, die nach spanischem Recht zu beurteilen sei.¹⁸⁹ Gleichzeitig nahm Putin diesen Fall zum Anlass, um seine Kritik an der Politik der Europäischen Union weiter zu verschärfen.¹⁹⁰ Es zeige sich einmal mehr, dass westliche Staaten Integrationsprozesse behinderten und die Stabilität verschiedener Regionen Europas und der Welt ernsthaft gefährdeten, weil sie doppelte Standards setzten. Durch die Unterstützung der kosovarischen Sezession, so Putin, hätten westliche Staaten ähnliche Prozesse in anderen Ländern geradezu provoziert.¹⁹¹

185 Sergej Lawrow vor dem UN-Sicherheitsrat (UN-Dok. S/PV.7138, 15.3.2014, S. 2). Dazu William W. Burke-White, »Crimea and the International Legal Order«, in: *Survival*, 56 (2014) 4, S. 65–80 (69ff).

186 Siehe z.B. Nikolaus Blome/Kai Diekmann, »Warum Putin Merkel mit seinem Hund erschreckte. Bild-Interview mit dem russischen Präsidenten«, in: *Bild*, 1.11.2016, <<https://www.bild.de/politik/ausland/wladimir-putin/interview-mit-dem-russischen-praesidenten-russland-44091672.bild.html>>. Kritisch zu dieser Argumentationslinie aus völkerrechtlicher Sicht: Borgen, »Law, Rhetoric, Strategy« [wie Fn. 107], S. 255ff; Wolfgang Graf Vitzthum, »Russland und das Völkerrecht«, in: *Archiv des Völkerrechts*, 54 (2016) 3, S. 239–260 (256ff).

187 Graf Vitzthum, »Russland und das Völkerrecht« [wie Fn. 186], S. 256.

188 Sergej Lawrow, »Throwing Russia Off Balance Is Ultimate Aim«, Interview, ITAR-TASS, 11.9.2014, <<http://tass.com/russia/748935>>.

189 »Foreign Ministry Statement on the Situation in the Autonomous Community of Catalonia, Spain«, 11.10.2017, <www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/ckNonkJE02Bw/content/id/2895398>.

190 »Meeting of the Valdai International Discussion Club«, 19.10.2017 [wie Fn. 19].

191 Ebd.

Russlands zweigleisige Argumentation – Ein instrumentelles Verständnis von Völkerrecht

Die vorangegangene Untersuchung hat gezeigt, dass Russland in Fragen von Souveränität, Intervention und militärischer Gewaltanwendung eine zweigleisige völkerrechtliche Argumentationsstrategie verfolgt. Die Auslegung geltender Normen und Prinzipien, mit der Moskau seine Politik im postsowjetischen Raum unterfüttert, unterscheidet sich nämlich zum Teil deutlich von jener Lesart, die das argumentative Fundament der russischen Kritik gegenüber dem Westen bildet. Muss sich Russland also selbst den Vorwurf gefallen lassen, dass es im Umgang mit dem Völkerrecht doppelte Standards anlegt? Oder versucht Moskau sogar, grundlegende völkerrechtliche Normen und Prinzipien umzuschreiben?

Russlands zweigleisige Argumentation

Das Bemühen Russlands, westliche Akteure wie die USA, die Nato und die Europäische Union auf Abstand zu halten, ist in völkerrechtlich-argumentativer Hinsicht gekennzeichnet durch (1) ein kompromissloses Beharren auf den Prinzipien von Souveränität, territorialer Integrität, Nichteinmischung und souveräner Gleichheit; (2) eine starke Fokussierung auf die Vorgaben der UN-Charta, insbesondere auf den UN-Sicherheitsrat und seine Beschlüsse; (3) eine enge Auslegung der völkerrechtlichen Tatbestände zur Anwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen; und (4) eine grundsätzliche Opposition gegenüber dem Konzept der internationalen *Responsibility to Protect*.

Geht es jedoch darum, russische Interessen im postsowjetischen Raum durchzusetzen, scheinen aus

Sicht Moskaus eigene Regeln zu gelten. Hier kommen besagte Grundpositionen nur in abgewandelter Form bzw. unter veränderten Vorzeichen zum Tragen. Erstens widerspricht es dem Prinzip souveräner Gleichheit, dass Russland für sich in Anspruch nimmt, gegenüber seinen Nachbarn »privilegierte Interessen« zu vertreten. Zweitens misst die russische Regierung dem Schutz von Individualrechten wie auch dem Selbstbestimmungsrecht der Völker im Verhältnis zu den Prinzipien von Souveränität, territorialer Integrität und Nichteinmischung größere Bedeutung bei, wenn das Wohl russischer Bürger bzw. Landsleute und russischsprachiger Menschen im »Nahen Ausland« betroffen ist. Drittens spielen internationale Konfliktlösungsmechanismen für Russland in diesen Angelegenheiten keine entscheidende Rolle. Der UN-Sicherheitsrat dient hier allenfalls als Bühne, um eigene Positionen darzulegen. Viertens vertritt Moskau mit Blick auf den militärischen Schutz seiner Bürger im Ausland eine sehr weite Auslegung des staatlichen Rechts auf Selbstverteidigung. Und fünftens ist zu beobachten, dass die Staatsführung im Kreml zunehmend auch verfassungsrechtliche, historische und kulturelle Argumente ins Feld führt, um Eingriffe in die Souveränität von Nachbarstaaten zu legitimieren.

Russlands zweigleisige Argumentationsstrategie ist Ausdruck eines instrumentellen Verständnisses von

Völkerrecht,¹⁹² das unter Staaten weit verbreitet ist. Regierungen bedienen sich der Sprache des Völkerrechts, um die Legitimität eigenen Handelns zu untermauern oder die Legitimität fremden Handelns in Frage zu stellen. Je nachdem, worin das außenpolitische Ziel und die jeweilige Strategie bestehen, kann sich der völkerrechtliche Sprachgebrauch rasch verändern.¹⁹³ Wo das Völkerrecht Hürden für die Ausübung politischer und militärischer Macht errichtet, lassen sich unterschiedliche Herangehensweisen beobachten, wie vor allem Staaten mit hegemonialen Ansprüchen versuchen, solchen Schranken auszuweichen oder sie aus dem Weg zu räumen.¹⁹⁴ Oft läuft das Bemühen darauf hinaus, die betreffenden Normen und Prinzipien umzudeuten, sie in ihrem Gehalt zu verändern, sich von ihnen loszusagen oder ihre Geltung in Abrede zu stellen.

Der strategische Gebrauch von Völkerrecht und völkerrechtlicher Rhetorik

Das Beispiel der Krim-Annexion zeigt besonders deutlich, wie der Rückgriff auf völkerrechtliche Konstrukte und Narrative in eine breitere politisch-militärische Strategie eingebettet sein kann.¹⁹⁵ Diskutiert werden solche Strategien in westlichen Kreisen unter dem Schlagwort »hybride Kriegführung«.¹⁹⁶ Ein Kernelement hybrider Kriegführung besteht darin, durch gezielte Desinformation Verwirrung zu stiften und tatsächliche Abläufe und Zusammenhänge zu verschleiern. Im Fall der Krim-Besetzung versuchte Moskau auf diese Weise zunächst vor allem zu kaschieren, dass von Beginn an russische Streitkräfte eingesetzt worden waren, um das Gebiet unter Kontrolle

zu bringen. Bei solchen Ablenkungsmanövern geht es darum, mögliche Reaktionen der Gegenseite oder internationaler Akteure zu erschweren oder zumindest zu verlangsamen. Dies kann auch dadurch geschehen, dass bestimmte völkerrechtlich relevante Schwellen gezielt unterlaufen werden – und zwar solche, die überschritten sein müssen, damit der betroffene Staat entsprechende Gegenmaßnahmen einleiten darf. Nach dem Recht der Staatenverantwortlichkeit dürfen Gegenmaßnahmen (*countermeasures*) in einem verhältnismäßigen Rahmen völkerrechtswidrig sein, sofern damit auf eine völkerrechtswidrige Handlung reagiert wird und der verantwortliche Staat zu einem rechtskonformen Verhalten veranlasst werden soll. Die Ausübung des Selbstverteidigungsrechts setzt gar einen bewaffneten Angriff als Auslöser voraus. Solche Reaktionsschwellen lassen sich zum Beispiel dadurch unterlaufen, dass Grauzonen und Lücken, die im Völkerrecht zweifelsohne existieren, ausgenutzt werden, etwa die Uneinigkeit darüber, was eine verbotene Intervention oder einen bewaffneten Angriff im Cyberraum ausmacht.¹⁹⁷ Je genauer der Angreifer die Rechtsauffassung seines Gegners zu solchen umstrittenen Fragen kennt, desto eher dürfte er im konkreten Fall in der Lage sein, dessen Reaktion vorherzusehen und zu beeinflussen.

Bei der Annexion der Krim zielte Russland offensichtlich nicht darauf ab, eine »wasserdichte« Rechtfertigung für sein Verhalten zu präsentieren. Dies wäre angesichts der Massivität, mit der Moskau das Völkerrecht herausforderte, ohnehin kaum möglich gewesen. Stattdessen schien es die Staatsführung im Kreml geradezu darauf anzulegen, auch in dieser Hinsicht möglichst große Verwirrung und Unsicherheit zu erzeugen. Wie ein Kommentator schrieb, verfolgte

192 Führende Völkerrechtler in Russland haben in der Vergangenheit sogar immer wieder betont, dass das Völkerrecht als Instrument russischer Außenpolitik zu verstehen sei. Zur Debatte siehe Mälksoo, *Russian Approaches* [wie Fn. 6], S. 80f. Siehe auch Susan Stewart, *Grundeinstellungen der russischen politischen Elite. Recht, Wahrheit, Gemeinwohl und Gewalt*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2017 (SWP-Studie 5/2017), S. 13.

193 Borgen, »Law, Rhetoric, Strategy« [wie Fn. 107], S. 264.

194 Nico Krisch, »International Law in Times of Hegemony: Unequal Power and the Shaping of the International Legal Order«, in: *European Journal of International Law*, 16 (2005) 3, S. 369–408.

195 Christian Marxsen, »International Law in Crisis: Russia's Struggle for Recognition«, in: *German Yearbook of International Law*, 58 (2015), S. 11–48 (42ff). Dazu auch Roy Allison,

»Russian »Deniable« Intervention in Ukraine: How and Why Russia Broke the Rules«, in: *International Affairs*, 90 (2014) 6, S. 1255–1297.

196 Oliver Tamminga, *Hybride Kriegführung. Zur Einordnung einer aktuellen Erscheinungsform des Krieges*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2015 (SWP-Aktuell 27/2015). Zur völkerrechtlichen Dimension Pascal Hector, »Hybride Kriegführung: Eine neue Herausforderung?«, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 76 (2016) 2, S. 513–526. Siehe dazu auch oben, S. 15.

197 Aurel Sari, »Legal Aspects of Hybrid Warfare«, *Lawfare* (Blog), 2.10.2015, <<https://www.lawfareblog.com/legal-aspects-hybrid-warfare>>.

Russland »eine Strategie der Zweideutigkeit, indem es Konzepte ins Feld führte, ohne sie vollständig auszubuchstabieren, und indem es hypothetische Rechtfertigungen für Handlungen lieferte, die Russland begangen zu haben bestritt, nur um sie später zuzugeben«, ¹⁹⁸ Andere Kommentatoren bezeichneten das russische Argumentationskonstrukt als eine »Mischung aus quasi-rechtlicher Sprache, ethnischem Nationalismus, territorialem Irredentismus und kochendem Unmut«, ¹⁹⁹

198 Marxsen, »International Law in Crisis« [wie Fn. 195], S. 27: »[I]t pursued a strategy of ambiguity, invoking concepts, but not fully spelling them out; claiming hypothetical justifications for actions that Russia denied to have carried out, only to admit them later on.«

199 Christopher J. Borgen, »Kosovo, South Ossetia, and Crimea: the Legal Rhetoric of Intervention, Recognition, and Annexation«, *Opinio Juris* (Blog), 2.4.2014, <<http://opiniojuris.org/2014/04/02/kosovo-south-ossetia-crimea-legal-rhetoric-intervention-recognition-annexation/>>: »[...] while Russia embraces »law talk,« its rhetoric is increasingly becoming an admixture of quasi-legal language, ethnic nationalism, territorial irredentism, and simmering grievance.« Siehe auch Allison, »Russia and the Post-2014 International Legal Order« [wie Fn. 30], S. 526.

Mögliche Konsequenzen für die Weiterentwicklung des Völkerrechts

Spätestens seit der Annexion der Krim herrscht unter westlichen Beobachtern eine gewisse Besorgnis, dass Russlands Handeln sich längerfristig auf die Substanz des Völkerrechts auswirken könnte. Denkbar wäre, dass sich mit der Zeit die Auslegung einzelner Normen und Prinzipien verändert oder dass neues Völkergewohnheitsrecht entsteht.²⁰⁰

Russland und die globale Völkerrechtsordnung

Große, einflussreiche und außenpolitisch besonders aktive Staaten wie die USA und Russland sind durchaus in der Lage, die Interpretationshoheit über bestimmte völkerrechtliche Normen und Prinzipien für sich zu reklamieren und eine Praxis anzustoßen, an der sich andere Staaten orientieren können.²⁰¹ Dadurch lässt sich die Entwicklung von Völkergewohnheitsrecht beeinflussen. Deshalb ist es wichtig, dass sich Staaten, die einer abweichenden Rechtsauffassung folgen, auf internationaler Bühne Gehör verschaffen und ihre Überzeugung zum Ausdruck bringen. Dazu gehört auch, völkerrechtliche Argumentationen, die offensichtlich weit jenseits der Positionen rangieren, die sich über Jahrzehnte als tragfähig für

die internationale Ordnung erwiesen haben, gezielt zu dekonstruieren und zu erwidern. Dies gilt umso mehr, wenn fundamentale Normen wie das Gewaltverbot, das Interventionsverbot oder das Selbstbestimmungsrecht der Völker auf dem Spiel stehen.

In Fällen, in denen ein Staat zwingendes Völkerrecht, etwa das Gewaltverbot oder das Selbstbestimmungsrecht eines Volkes, in schwerwiegender Weise verletzt, ergeben sich aus dem Recht der Staatenverantwortlichkeit sogar konkrete Verpflichtungen für andere Staaten. Zum einen dürfen sie einen Zustand, der durch eine solche Verletzung herbeigeführt wird, nicht als rechtmäßig anerkennen; und sie dürfen keine Unterstützung zur Aufrechterhaltung des Zustands leisten.²⁰² Zum anderen scheint sich immer mehr die Überzeugung durchzusetzen, dass die Staaten auch eine allgemeine Pflicht zur Kooperation haben, um dem Zustand ein Ende zu setzen.²⁰³ Eine kollektive Nichtanerkennung stellt jedenfalls das Mindestmaß an Widerstand dar, den die internationale Staatengemeinschaft angesichts derart schwerer Völkerrechtsverstöße aufbringen muss.²⁰⁴

Die Art und Weise, wie Russland in der Krim-Frage vorgegangen ist – auch völkerrechtlich-argumentativ –, mag vereinzelt Nachahmer finden. Es ist

200 Siehe oben, S. 10.

201 Ein Beispiel dafür ist die Weiterentwicklung des Selbstverteidigungsrechts im Lichte terroristischer Bedrohungen. Diese Entwicklung wurde maßgeblich von den Reaktionen der USA und ihrer Verbündeten auf die Anschläge vom 11. September 2001 bestimmt und vorangetrieben.

202 Artikel 41 Absatz 2 der *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, ILC Report on the Work of Its 53rd Session (2001) (UN-Dok. A/56/10*). Siehe auch GV-Res. 56/83, 12.12.2001, Annex. Zur Bedeutung des Instruments der kollektiven Nichtanerkennung im Fall der Krim

siehe Robin Geiß, »Russia's Annexation of Crimea: The Mills of International Law Grind Slowly But They Do Grind«, in: *International Law Studies*, 91 (2015), S. 425 – 449 (447ff).

203 Artikel 41 Absatz 1 der *Draft Articles* [wie Fn. 202]. Siehe dazu Ziffer 3 der Kommentierung der Völkerrechtskommission im Anschluss an den Artikel (ebd).

204 Hersch Lauterpacht, *Recognition in International Law*, Cambridge 1947, S. 431. Siehe auch Geiß, »Russia's Annexation of Crimea« [wie Fn. 202], S. 448.

jedoch keinerlei Dynamik innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft zu erkennen, die auf eine breitere Akzeptanz der völkerrechtlichen Positionen hindeuten würde, die Russland in dieser Angelegenheit vertreten hat. Selbst Weißrussland und einige andere GUS-Staaten, die Russland traditionell besonders nahestehen, haben sich, soweit ersichtlich, nicht offen für Moskaus Vorgehen ausgesprochen.²⁰⁵ Noch im März 2014 forderte die UN-Generalversammlung im Zusammenhang mit den Geschehnissen auf der Krim alle Staaten auf, jegliche Handlungen zu unterlassen, die darauf abzielen, die nationale Einheit und territoriale Unversehrtheit der Ukraine zu beeinträchtigen – einschließlich aller Versuche, die Grenzen des Landes durch Androhung oder Anwendung von Gewalt oder andere rechtswidrige Mittel zu verändern.²⁰⁶ Außerdem unterstrich die Generalversammlung, dass das in der Autonomen Republik Krim und der Stadt Sewastopol am 16. März 2014 abgehaltene Referendum ungültig sei und nicht als Grundlage für eine Statusänderung dienen könne.²⁰⁷ Auch darüber hinaus stieß das russische Vorgehen auf breiten und heftigen Protest, unter anderem von Seiten der OSZE, des Europarats, der Europäischen Union und der G7.²⁰⁸ Daher ist in diesem konkreten Fall eher von einer Bestätigung und Stärkung der geltenden Normen und Prinzipien auszugehen als von ihrer Aushöhlung.

Völkerrecht im postsowjetischen Raum

Die Vorstellung, dass in einer multipolaren Welt zahlreiche regionale Ordnungen oder Subsysteme nebeneinander existieren, die von einer globalen Ordnung überwölbt werden, hat auch völkerrechtliche Facetten.²⁰⁹ Zum einen können das Verständnis und

die Auslegung des Völkerrechts je nach Geschichte, Kultur und Tradition von Staat zu Staat und von Region zu Region variieren. Unter dem Stichwort *Comparative International Law* wird in der Völkerrechtswissenschaft etwa der Frage nachgegangen, wie Akteure aus unterschiedlichen Rechtssystemen Völkerrecht verstehen, interpretieren und anwenden und wie sich Ähnlichkeiten und Unterschiede in den jeweiligen Ansätzen erklären lassen.²¹⁰ Zum anderen kann partikulares (regionales oder bilaterales) Völker-gewohnheitsrecht entstehen, dessen Geltung auf einen bestimmten Kreis von Staaten begrenzt ist.²¹¹ Zugespitzt lässt sich formulieren: »international law is different in different places«.²¹²

Russland begründet die Legitimität seiner Regionalpolitik vor allem mit Geschichte, Kultur und Tradition.

Wie unterschiedlich die Konzeptionen von Völkerrecht sein können, wenn Hegemonialmächte ihre Einflussphären behaupten, wurde insbesondere in den 1950er und 1960er Jahren sichtbar, als sich in der Sowjetunion die Überzeugung herausbildete, dass militärische Interventionen in sozialistischen Staaten erlaubt seien, um den Zusammenhalt des sozialistischen Systems zu gewährleisten. Dieser Gedanke liegt der sogenannten Breschnew-Doktrin zugrunde. Damals gingen sowjetische Völkerrechtler davon aus, dass ein »sozialistisches Völkerrecht« existiere, welches ein solches Interventionsrecht begründe. Zum Teil wurde von den Befürwortern der Doktrin sogar argumentiert, sie sei Ausdruck zwingenden Völkerrechts.²¹³

205 Allison, »Russia and the Post-2014 International Legal Order« [wie Fn. 30], S. 532f.

206 GV-Res. 68/262, 27.3.2014.

207 Ebd.

208 Zusammenfassend Allison, »Russia and the Post-2014 International Legal Order« [wie Fn. 30], S. 531ff; Marxsen, »International Law in Crisis« [wie Fn. 195], S. 22ff.

209 Christopher J. Borgen, »Whose Public, Whose Order? Imperium, Region, and Normative Friction«, in: *Yale Journal of International Law*, 32 (2007) 2, S. 331 – 362 (335ff); William W. Burke-White, »Power Shifts in International Law: Structural Realignment and Substantive Pluralism«, in: *Harvard Journal of International Law*, 56 (2015) 1, S. 1 – 79.

210 Siehe z.B. Martti Koskenniemi, »The Case for Comparative International Law«, in: *Finnish Yearbook of International*

Law, 20 (2009), S. 1 – 8; Anthea Roberts, *Is International Law International?*, Oxford 2017; Roberts u.a. (Hg.), *Comparative International Law* [wie Fn. 10].

211 Andreas von Arnault, *Völkerrecht*, 3. Aufl., Heidelberg 2016, S. 105f. Kritisch dazu Graf Vitzthum, »Russland und das Völkerrecht« [wie Fn. 186], S. 241.

212 David Kennedy, »The Disciplines of International Law and Policy«, in: *Leiden Journal of International Law*, 12 (1999) 1, S. 9 – 133 (17). Siehe auch Mälksoo, *Russian Approaches* [wie Fn. 6], S. 12ff, 194.

213 Kritisch dazu Thomas D. Grant, »Doctrines (Monroe, Hallstein, Brezhnev, Stimson)«, in: Wolfrum (Hg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [wie Fn. 30], Rn. 22ff; Hanspeter Neuhold, »Spheres of Influence«, ebd., Rn. 14.

Das moderne Russland sieht sich generell als Einflusszentrum und Gestaltungsmacht in einer »polyzentrischen Welt«.²¹⁴ In seiner Einflusszone im »Nahen Ausland« ist Moskau tatsächlich im Begriff, eine »geopolitische und wirtschaftliche Welt parallel zur Europäischen Union und zum Westen« zu errichten²¹⁵ und Spielregeln zu etablieren, die russischen Interessen in besonderer Weise Rechnung tragen.²¹⁶ Dies manifestiert sich zum einen in der Ausübung politischer, wirtschaftlicher und militärischer Macht sowie in der Demonstration kultureller Dominanz. Zum anderen zeigt es sich daran, dass Russland die Deutungshoheit über das Völkerrecht an sich zieht. Für Staaten mit hegemonialen Ansprüchen geht es aber grundsätzlich auch darum, ihrer Dominanz und ihren Ambitionen eine gewisse Legitimität zu verleihen.²¹⁷ Ob ein Staat in der Lage ist, sich als legitime Führungsmacht zu präsentieren, hängt unter anderem davon ab, ob es ihm gelingt, andere von seiner Lesart des Völkerrechts zu überzeugen. Darauf scheint es Russland jedoch nicht anzukommen. Seine Argumentation zur Krim-Annexion war nicht etwa darauf ausgerichtet, eine völkerrechtliche Praxis oder Auslegung anzustoßen, an der sich andere Staaten in der Region orientieren sollen.²¹⁸ Vielmehr begründet Russland seine besondere Verantwortung für die Region, wie auch die Legitimität des eigenen Handelns dort, in erster Linie mit seiner Geschichte, Kultur und Tradition. Dabei nehme Russland das Recht für sich in Anspruch – so das Ergebnis wissenschaftlicher Analysen –, die Souveränität und territoriale Integrität seiner Nachbarn zu beschneiden, wenn dies dem größeren Ziel diene, der Ausweitung und Stärkung des westlichen Ordnungsmodells entgegenzutreten.²¹⁹ Nach Einschätzung von Kommentatoren kann aus Sicht Moskaus keiner der anderen GUS-Staaten neben Russland wirklich souverän sein.²²⁰ Ein solch hierarchisches Verständnis von regionaler Ordnung lässt sich mit dem von Russland ansonsten hoch geschätzten Prinzip souveräner Gleichheit nicht

vereinbaren. Kritiker attestieren Russland in dieser Hinsicht einen nationalen »Exzeptionalismus«, der bei weitem jenen übertreffe, der in Amerikas Politik zum Ausdruck komme und von Russland seit vielen Jahren kritisiert werde.²²¹ Vor diesem Hintergrund ist nicht ersichtlich, wie das russische Verhalten zum Vorbild für eine von den Staaten der Region allgemein akzeptierte Praxis werden könnte. Dass sich so ein entsprechendes regionales Völkergewohnheitsrecht herausbildet, ist damit eher unwahrscheinlich.

214 *Nationale Sicherheitsstrategie* [wie Fn. 46], Ziffer 7, 13 und 30; *Außenpolitisches Konzept* [wie Fn. 17], Ziffer 3 (c).

215 Mälksoo, *Russian Approaches* [wie Fn. 6], S. 183.

216 Allison, *Russia, the West, and Military Intervention* [wie Fn. 5], S. 18ff, 216; ders., »Russia and the Post-2014 International Legal Order« [wie Fn. 30], S. 528ff; William W. Burke-White, »Crimea and the International Legal Order« [wie Fn. 185], S. 65–80.

217 Borgen, »Whose Public, Whose Order?« [wie Fn. 209], S. 337.

218 Marxsen, »International Law in Crisis« [wie Fn. 195], S. 26f, 39; Allison, »Russia and the Post-2014 International Legal Order« [wie Fn. 30], S. 542.

219 Sabine Fischer, »Die russische Politik in den ungelösten Konflikten«, in: Fischer (Hg.), *Nicht eingefroren!* [wie Fn. 106], S. 11.

220 Allison, *Russia, the West, and Military Intervention* [wie Fn. 5], S. 214; Borgen, »Law, Rhetoric, Strategy« [wie Fn. 107], S. 274.

221 Allison, »Russia and the Post-2014 International Legal Order« [wie Fn. 30], S. 531.

